



**Vanda Cristina de Jesus Alves Carreira**

Mestre em Ordenamento do Território e Planeamento Ambiental

## **A Participação Pública: Factores e Comportamentos de Cidadania Ativa na Construção e Gestão de Territórios Sustentáveis**

Dissertação para obtenção do Grau de Doutor em Ambiente

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Doutora Lia Maldonado Teles de Vasconcelos  
Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Nova de Lisboa

Co-orientador: Prof. Doutor João Reis Machado  
Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Nova de Lisboa

### **Júri**

**Presidente:** Prof.<sup>a</sup> Doutora Maria da Rosa Paiva, Professora Catedrática,  
Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Nova de Lisboa

### **Arguentes**

Prof. Doutor João Manuel Machado Ferrão, Investigador Coordenador,  
Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa

Prof.<sup>a</sup> Doutora Maria João Lopes Freitas, Investigadora Auxiliar,  
Laboratório Nacional de Engenharia Civil - LNEC

### **Vogais**

Prof. Doutora Margarida Angélica Pereira Esteves, Professora Associada,  
Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa

Prof. Doutor João António Muralha Ribeiro Farinha, Professor Auxiliar,  
Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Nova de Lisboa



**Mai de 2018**

A Participação Pública: Fatores e Comportamentos de Cidadania Ativa na Construção e Gestão de Territórios Sustentáveis

Copyright © Vanda Cristina de Jesus Alves Carreira,  
Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Nova de Lisboa

A Faculdade de Ciências e Tecnologia e a Universidade Nova de Lisboa têm o direito, perpétuo e sem limites geográficos, de arquivar e publicar esta dissertação através de exemplares impressos reproduzidos em papel ou de forma digital, ou por qualquer outro meio conhecido ou que venha a ser inventado, e de a divulgar através de repositórios científicos e de admitir a sua cópia e distribuição com objetivos educacionais ou de investigação, não comerciais, desde que seja dado crédito ao autor e editor.

## **DEDICATÓRIA**

*À minha linda família, que me encorajou a perseguir um  
sonho e estimulou a minha persistência.*



*“Teria passado a vida atormentado e sozinho se os sonhos me  
não viessem mostrar qual é o caminho”*

*Agostinho da Silva, in 'Poemas'*

## **Agradecimentos**

---

O presente trabalho nasceu porque um dia ousei sonhar. Do sonho até à sua elaboração contrariedades de ordem diversa teimaram em impedir a sua concretização. No entanto, a perseverança e firmeza na sua materialização associadas às palavras e ações de um conjunto de pessoas e instituições que acreditaram em mim e me acompanharam nesta jornada foram mais fortes. Por isso, para todos os que possibilitaram a produção desta Tese de Doutoramento deixo em sinal de apreço e profunda gratidão um sincero BEM HAJAM!

Agradeço, em particular:

- Ao Professor Doutor António Câmara, da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa, porque sem ele o sonho poderia não ter passado disso mesmo. Obrigada por me ter franqueado sem espécie alguma de obstáculos o acesso ao Programa Doutoral em Ambiente, e pela disponibilidade sempre demonstrada no decurso da respetiva parte escolar. Se aqui cheguei a si também o devo.

- À minha Orientadora, Professora Doutora Lia Vasconcelos, da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa, desde logo, por ter aceite orientar esta tese. A arte no diálogo, a dinâmica científica, e a visão prática que sempre demonstrou foram para mim fonte de grande inspiração. E se a tais marcas distintivas associarmos, ainda, a elevação intelectual, a mestria que empresta ao processo de aprendizagem, a atenção, a solidariedade e a natural simpatia que a caracterizam não é difícil perceber que é um privilégio poder dizer-lhe neste momento: obrigada amiga!

- Ao meu Co-orientador e amigo, Professor Doutor João Reis Machado, pela colaboração, pelos conselhos inspiradores, pela ajuda metodológica, pela revisão do trabalho e pelo debate efetivo, criativo e despretensioso do tema que me encorajou em primeira linha a abraçar.

- Ao Professores Doutores João Ferrão e João Farinha, respetivamente, do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa e da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa, pela postura de abertura e trabalho meritório que um e outro têm desenvolvido em prol do desenvolvimento sustentável do território português.

- À Dr.<sup>a</sup> Sandra Ferreira do Secretariado do Departamento de Ciências e Engenharia do Ambiente, pela forma abnegada e amável com que sempre me auxiliou no tratamento das questões burocráticas.

- Ao Centro de Medicina Veterinária Anjos de Assis Lda., por estimular o aumento do nível educacional da sua equipa multidisciplinar;

- À Câmara Municipal da Moita, pelo trabalho de campo que me permitiu realizar;

- Ao Laboratório de Conhecimento Interdisciplinar que foi espaço de aprendizagem;

- A todos os que com boa vontade e muita simpatia acederam a preencher o inquérito que suporta o presente trabalho.

- Aos meus amigos Fernando Oliveira, Dina Gil, Jorge Ruivo, Rute Santos, Marília Reis e Susana Valério, todos pelas palavras de incentivo que me dirigiram nas horas de maior desânimo e apreensão, e aos dois primeiros pela paciência sempre demonstrada.

- E, aos seres especiais que nos bons e nos maus momentos sempre permanecem a meu lado: os meus pais José Carreira e Clementina Carreira, o meu filho Miguel Encarnação, e o meu irmão, melhor amigo e meu herói, Miguel Carreira, Homem de grande valor e de assombroso encanto e genialidade pessoal e profissional.



No atual contexto de crise e de elevada complexidade em que se movem os Estados ocidentais os representantes políticos eleitos pelo povo têm de se consciencializar da necessidade de redistribuição do poder político decisório pelo conjunto dos atores sociais e pelas redes relacionais que entre eles se estabelecem, exigindo e impulsionando a participação de todos na definição dos problemas e na busca de soluções adequadas, estimulando a cidadania ativa e, o raciocínio e as ações indispensáveis à promoção do desenvolvimento sustentável dos territórios através de cenários de governância colaborativa. O presente estudo teve como objetivos: 1) caracterizar as complexas inter-relações dos domínios da democracia, cidadania, participação pública e governança, no contexto da construção e gestão de territórios sustentáveis, em Portugal; e 2) identificar os aspetos críticos que condicionam o envolvimento dos cidadãos nos processos de decisão das políticas públicas, associados às intrincadas relações das redes construídas entre os atores da sociedade – organizações governamentais, organização não-governamentais e cidadãos. Do inquérito realizado a 250 indivíduos adultos residentes em Lisboa e concelhos limítrofes verificou-se que: 1) apenas 35,2% da amostra afirmou participar nas políticas públicas, e destes, só 25,4% o faz voluntariamente; 2) 96,6%, considerou que a população deve ser chamada a planear o local onde vive desde o início e em conjunto com os políticos, embora destes 88,8% pense que os políticos não consideram a sua opinião. Os resultados indicam que o nível de participação pública é influenciado diretamente pelos seguintes fatores: o nível de escolaridade dos cidadãos que afeta o modo ( $p=0,001$ ) ou forma ( $p=0,03$ ) de participação; a compreensão dos cidadãos quanto às decisões e ações dos políticos ( $p=0,01$ ); os juízos de valor dos cidadãos em relação às decisões do poder político ( $p=0,01$ ); o conhecimento dos cidadãos quanto às leis e aos instrumentos legais ( $p=0,02$ ); e a forma como os cidadãos avaliam o impacto das decisões públicas ( $p=0,01$ ).

Os resultados obtidos permitiram refletir e delinear alternativas e linhas orientadoras que minimizem ou solucionem os problemas identificados, potenciando assim as relações entre as diferentes esferas da sociedade e o desenvolvimento sustentável do território, contribuindo paralelamente para a melhoria global da democracia em Portugal.

**Palavras-Chave:** Ambiente; Democracia; Cidadania; Participação Pública; Governância; Ambiente; Desenvolvimento Sustentável; Ordenamento do Território.





In the current context of crisis and high complexity of Western states, politicians' elected by the people must be aware of the need to redistribute decision-making power among all social actors and through the relational networks established among them. By stimulating the participation of all citizens in the problems description and in the searching for appropriate solutions, an active citizenship is promoted, as well as, the analysis and the crucial actions necessary to endorse the sustainable development of the territories through scenarios of collaborative governance. The present study had as objectives: 1) to characterize the complex interrelations within democracy, citizenship, public participation and governance, in the context of building up and manage sustainable territories in Portugal; and 2) Identify the critical aspects that frame the involvement of the citizens in the decision making process of public policy, associated with the intricate relations of built networks between society actors, politicians, private sector and citizens. From the survey to 250 adults resident in Lisbon and neighboring municipalities, data collected shows that: 1) only 35 % of the inquiries stated to participate in public policy and from these only 25,4% does it voluntarily; 2) 96,6% considered that the population should be called to plan the local of residence jointly with the politicians, though from these 88,8% think that the politicians take into account their opinion. The results show that the level of public participation is influenced directly by the following factors: the education level of the citizens affects how ( $p=0,001$ ) and the way of participating ( $p=0,03$ ); The understanding of the citizens in relation to the decisions and action of politicians ( $p=0,01$ ); the values judgment of the citizens in relation to the decisions made by the political power ( $p=0,01$ ); the citizen knowledge about laws and legal tools ( $p=0,02$ ); and by the way citizens evaluate the impact of public decisions ( $p=0,01$ ).

The results obtained allowed to reflect and define alternatives and guidelines that minimize and resolve the identified problems, potentiate in this way the relation within the different spheres of society and the sustainable development of the territory, contributing simultaneously to the improvement of the global democracy in Portugal.

**Key-Words:** Enviroment; Democracy; Citizenship; Public Participation; Governance;  
Environment; Sustainable Development; Territory Management.



## Índice Geral de Matérias

---

	Pág.
Dedicatória .....	I
Agradecimentos .....	III
Resumo .....	VI
Abstract .....	VIII
Índice Geral de Matérias .....	X
Índice de Figuras .....	XIII
Índice de Tabelas .....	XV
Índice de Gráficos .....	XVI
Lista de Abreviaturas .....	XIX
<b>PARTE I – INTRODUÇÃO, OBJETIVOS E METODOLOGIA .....</b>	<b>1</b>
Capítulo 1: Introdução .....	3
Capítulo 2: Objetivos, Questões de Investigação e Estrutura da Tese .....	10
2.1. Objetivos e Questões de Investigação .....	10
2.2. Estrutura da Tese .....	12
Capítulo 3: Estratégia, Conceptualização e Metodologia de Investigação .....	15
3.1. Estratégia e Conceptualização .....	15
3.2. Metodologia de Investigação .....	17
3.2.1. Metodologia Para Colheita de Dados .....	18
3.2.2. Metodologia de Análise de Dados .....	22
<b>PARTE II – BASE CONCEPTUAL .....</b>	<b>25</b>
Capítulo 4: O Ordenamento do Território e Desenvolvimento Sustentável .....	27
4.1. O Conceito de Ordenamento do Território .....	27
4.2. Os Objetivos e Princípios do Ordenamento do Território .....	29
4.3. Os Modelos de Gestão Pública Territorial: do Tradicional ao Desejável .....	33
4.4. As Etapas do Processo de Planeamento .....	39
4.5. Os Sistemas e os Instrumentos de Gestão do Territorial .....	42
4.6. O Desenvolvimento Sustentável e a Sustentabilidade: Desígnios da Gestão Territorial .....	46
Capítulo 5: A Cidadania e Democracia .....	52
5.1. A Cidadania .....	52
5.1.1. O Conceito de Cidadania .....	52
5.1.2. Critérios de Determinação, Características e Dimensões de Cidadania .....	54
5.1.3. A História da Cidadania .....	55
5.1.4. As Teorias da Cidadania .....	57
5.1.5. A Cidadania na Europa e em Portugal .....	60

5.2. A Democracia .....	66
5.2.1. O Conceito de Democracia .....	66
5.2.2. Sinopse Histórica: A Democracia na Europa .....	69
5.2.3. As Diferentes Teorias da Democracia .....	72
5.2.4. As Diferentes Formas da Democracia .....	75
5.2.5. A Crise da Democracia .....	77
5.2.6. A Democracia no Mundo e a sua Monitorização .....	78
5.2.7. A Democracia em Portugal .....	82
Capítulo 6: Governância e Participação Pública .....	85
6.1. Governância .....	85
6.1.1. Conceito de Governância .....	85
6.1.2. Os Princípios da Governância e a Governância Territorial e Ambiental.....	89
6.2. A Participação Pública .....	93
6.2.1. O Conceito de Participação Pública .....	93
6.2.2. Os Objetivos da Participação Pública .....	95
6.2.3. Os Tipos de Participação Pública .....	97
6.2.4. Os Processos ou Mecanismos da Participação Pública .....	101
6.2.5. Os Instrumentos e as Vantagens e Desvantagens da Participação Pública .....	107
6.2.6. A Avaliação da Participação Pública .....	109
6.2.7. O Repositório Legal da Participação Pública .....	110
6.2.8. A Participação Pública na Promoção do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável .....	113
PARTE III – LABORATORIOS DE DEMOCRACIA NA APRENDIZAGEM SOCIAL: UMA INEVITABILIDADE EMERGENTE .....	119
Capítulo 7: Cultura de Cidadania.....	121
7.1. Laboratórios de Democracia .....	121
7.1.1. INTERREG III C – O Caso Ilustrativo do Município do Barreiro .....	124
7.1.2. O Programa Bairros Críticos – O Caso Ilustrativo da Cova da Moura .....	128
Capítulo 8: Resultados .....	131
8.1. Quadro de Referência .....	131
8.2. Estatística Descritiva .....	132
8.2.1. Caracterização Demográfica .....	132
8.2.2. Caracterização Social .....	135
8.2.3. Perceção sobre o Concelho de Residência .....	137
8.3. Consciência Social e Participação Pública .....	138
8.3.1. Referência Legal-Administrativa .....	139
8.3.2. Relações com o Poder Local .....	140
8.3.3. Processos de Participação .....	142

8.4. Estatística Inferencial .....	148
8.4.1. Influência do conhecimento das Leis e dos instrumentos jurídicos de planejamento e gestão territorial na participação dos cidadãos .....	149
8.4.2. Influência do tipo de tomada de decisão política na participação dos cidadãos .....	150
8.4.3. Influência do tipo de informação disponibilizada na participação dos cidadãos .....	151
8.4.4. Influência do nível ou grau de escolaridade na participação dos cidadãos .....	152
Capítulo 9: Discussão .....	156
Conclusões e Linhas Orientadoras de Futuro.....	176
Referências Bibliográficas .....	185
Apêndices e Anexos .....	236
I.1. Apêndice I. Inquérito .....	238
I.2. Apêndice II. Artigo Publicado em Revista Internacional Indexada # 1 .....	242
I.3. Apêndice III. Artigo Publicado em Revista Internacional Indexada # 2 .....	243
I.4. Apêndice IV. Artigo Publicado em Revista Internacional Indexada # 3 .....	244
I.5. Apêndice V. Artigo Publicado em Revista Internacional Indexada # 4 .....	245
IX.1. Anexo I. Quadros Sumários I .....	246
IX.2. Anexo II. Quadros Sumários II .....	250

## Índice de Figuras

		Pág.
Figura 1 -	Desenho da metodologia utilizada na realização do presente trabalho .....	18
Figura 2 -	Adaptação original do modelo burocrático ou racional, constituído por três características que formam as organizações formais .....	35
Figura 3 -	Adaptação original do modelo colaborativo ou interativo. Adaptado de de Secchi, L., Modelos organizacionais e reformas da administração pública, Rev. Adm. Pública, vol.43, n.º2, Rio de Janeiro, Mar./Apr.2009 .....	38
Figura 4 -	Adaptação original das quatro etapas do processo de planeamento de Lawson (1980). Adaptado de Amado, M., O Processo de Planeamento Urbano Sustentável, Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2002 .....	40
Figura 5 -	Adaptação original do Ciclo do processo de planeamento. In: Partidário (1999:67). Adaptado de Francisco, A., Desafios do Desenvolvimento e do Ordenamento do Território na Província do Namibe (Angola), Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, 2013 .....	40
Figura 6 -	Adaptação original do processo de planeamento e gestão estratégicos. Adaptado de Rebelo, E. e Paiva, L., Planeamento urbano para a integração de imigrantes, Alto-Comissariado para a imigração e minorias étnicas (ACIME), Observatório da Imigração, 2006 .....	41
Figura 7 -	Adaptação original dos vários instrumentos de programação, de planificação e de gestão territorial que identificam, graduam e harmonizam os vários interesses públicos e privados com tradução no ordenamento do território .....	44
Figura 8 -	Adaptação original da representação do sistema que permite a valoração média da democracia, cuja qualidade assenta nos princípios democráticos da liberdade, igualdade, e controlo, que se desmultiplicam em vários componentes e estes em subcomponentes .....	80
Figura 9 -	Representação gráfica da comparação quanto á qualidade dos sistemas democráticos entre três países: topo (Noruega), intermédio (Portugal), e base (Croácia). Adaptado de National Center of Competence in Research – NCCR ...	81
Figura 10 -	Representação gráfica dos princípios básicos propostos por André et al. (2006) que são interdependentes e que fazem parte integrante da participação pública .	95
Figura 11 -	Adaptação original da representação da Escada de participação de Arnstein publicada por Petts 1999, In: Partidário & Jesus, 2003. ....	97
Figura 12 -	Adaptação original da representação dos patamares ou graus de participação pública que podem ser reconduzidos a quatro grandes níveis representados: Não participação, Informação; Auscultação e Consulta; e Participação ativa .....	98
Figura 13 -	Adaptação original dos diferentes tipos de participação pública .....	98
Figura 14 -	Adaptação original da Escada do Poder do Cidadão. Fonte: Alves, S., Planeamento Colaborativo em Contextos de Regeneração Urbana Universidade do Porto, Faculdade de Engenharia, 2001 .....	100

Figura 15a -	Forma simplificada das vantagens da participação pública. Adaptação original do Projeto TRANSPLUS 2003, 5º programa Quadro de I&D. Comissão Europeia	108
Figura 15b -	Forma simplificada das desvantagens da participação pública. Adaptação original do Projeto TRANSPLUS 2003, 5º programa Quadro de I&D. Comissão Europeia. ....	109
Figura 16 -	O mapa representa as regiões do INTERREG IIIC - para o período 2000-2006...	125
Figura 17 -	As diferentes regiões de freguesias do Barreiro utilizadas no estudo ou ensaio ...	127
Figura 18 -	Esquema representativo dos atores participantes nos modelos de intervenção através da participação e concessão de programas para territórios vulneráveis ..	129



## Índice de Tabelas

---

	Pág.
Tabela 1 - Caraterização da amostra quanto ao género, à idade, estado civil e grau de escolaridade .....	133
Tabela 2 - Frequência das profissões dos indivíduos da amostra de acordo com os Grandes Grupos de Profissões (GGP) segundo a classificação estabelecida pela CPP 2010. As profissões representadas no estudo estão ordenadas de A a Z .....	135
Tabela 3 - Influência das variáveis conhecimento das leis e instrumentos jurídicos, e a informação sobre o nível de participação dos cidadãos, a opinião sobre o momento em que deve ocorrer o envolvimento dos cidadãos, modo ou forma de participação e tipo de relação com o poder político. Valores estatisticamente significativos para $p < 0,05$ .....	150
Tabela 4 - Influência da variável o que pensam os cidadãos sobre o facto de os governantes ouvirem ou não a sua opinião; o que pensam os cidadãos sobre a ideia que as decisões e ações tomadas pelos políticos assentam na opinião da população; compreendem ou não os cidadãos as decisões e ações tomadas pelos políticos; e o tipo de valoração que cada cidadão atribui às ações e/ou decisões e tomadas pelo poder político local no nível de participação dos cidadãos. Valores estatisticamente significativos para $p < 0,05$ .....	152
Tabela 5 - Influência das variáveis modo de como a informação é veiculada; compreensão do teor da matéria a ser discutida nas reuniões; facilidade de entendimento da informação apresentada nas reuniões por parte dos cidadãos, no nível de participação dos cidadãos. Valores estatisticamente significativos para $p < 0,05$ .....	153
Tabela 6 - Influência da variável grau de escolaridade sobre o nível de participação dos cidadãos, a opinião sobre o momento indicado para o envolvimento dos cidadãos nos processos de decisão, o modo ou forma de participação e o tipo de relação com o poder político. Valores estatisticamente significativos para $p < 0,05$ .....	154

## Índice de Gráficos

---

	Pág.
Gráfico 1 - Histograma de frequências da variável idade dos inquiridos .....	132
Gráfico 2 - Representação da variável idade e as diferentes classes etárias consideradas ...	133
Gráfico 3 - Representação da variável estado civil da amostra .....	134
Gráfico 4 - Representação da variável grau ou nível da escolaridade da amostra .....	134
Gráfico 5 - Profissões dos indivíduos inquiridos considerando a classificação dos Grandes Grupos CPP/2010 e particularizando cada uma das profissões. Os grandes grupos foram previamente referidos na legenda da tabela 3 .....	136
Gráfico 6 - Concelho onde vivem os indivíduos da amostra, com os dados ordenados em eixo vertical de base de logaritmo 10, e os dados apresentados em valor de %...	136
Gráfico 7 - Concelhos onde nasceram os indivíduos da amostra, com os dados ordenados em eixo vertical de base de logaritmo 10, e os dados apresentados em valor %..	137
Gráfico 8 - Opinião dos indivíduos da amostra quanto ao facto de gostar do local onde vive.	137
Gráfico 9 - Identificação dos pontos fracos / problemas existentes no local onde vivem os indivíduos da amostra .....	138
Gráfico 10 - Identificação dos pontos fortes / oportunidades existentes no local onde vivem os indivíduos da amostra .....	138
Gráfico 11 - Caracterização do conhecimento dos inquiridos em relação às Leis que regulam a participação e aos instrumentos jurídicos de planeamento e gestão do território .....	139
Gráfico 12 - Instrumentos de planeamento e gestão territorial conhecidos pelos inquiridos: Plano Diretor Municipal (PDM), Plano de Urbanização (PU), Plano de Pormenor (PP), Reserva Ecológica Nacional (REN), Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) .....	140
Gráfico 13 - Como avaliam os participantes as ações do Município para responder às necessidades da população e melhorar a sua qualidade de vida .....	140
Gráfico 14 - O que pensam os inquiridos que deve ser alterado/ reorganizado na área do seu concelho de modo a melhorar a sua qualidade de vida .....	141
Gráfico 15 - Principais razões apontadas pela amostra para justificar o facto dos governantes não considerarem a opinião da população .....	141
Gráfico 16 - Como pensam os inquiridos que os governantes mostram considerar a opinião da população .....	142
Gráfico 17 - Como classificam os indivíduos da amostra o seu relacionamento com as autoridades locais .....	142
Gráfico 18 - O preenchimento de inquéritos e a participação direta em reuniões foram os modos referidos de participação em processos políticos de gestão territorial .....	142

Gráfico 19 -	Principais razões indicadas pelos indivíduos da amostra que justificam o facto de não terem percebido a informação que foi transmitida .....	143
Gráfico 20 -	Quantificação em categorias quanto ao número de participantes presentes nas reuniões .....	143
Gráfico 21 -	Caraterização do tipo de público presente nas reuniões .....	144
Gráfico 22 -	Tipo de entidades privadas presentes nas reuniões realizadas .....	144
Gráfico 23 -	Principais razões apresentadas pelos indivíduos da amostra para o facto de não participarem nas reuniões promovidas .....	144
Gráfico 24 -	Identificação dos locais onde ocorreram as reuniões .....	145
Gráfico 25 -	Principais ideias apresentadas pelos indivíduos da amostra sobre o que os motivaria a participarem mais nas reuniões promovidas .....	145
Gráfico 26 -	Principais ideias apresentadas pelos indivíduos da amostra sobre o que poderiam os governantes fazer para aumentar a participação dos cidadãos nas políticas públicas .....	146
Gráfico 27 -	Em que etapa (dos processos de decisão) pensa a amostra que a população deve ser envolvida .....	146
Gráfico 28 -	Principais razões dos indivíduos da amostra que justificam a ideia de que a população deve planear em conjunto com outras entidades o local onde vive....	147
Gráfico 29 -	Como pensa a mostra que a informação devia ser divulgada junto de si .....	147
Gráfico 30 -	O que pensa a amostra sobre a questão “Quem deve tomar as decisões” .....	148
Gráfico 31 -	Conhecimento das leis e dos instrumentos jurídicos de lpanejamento e gestão territorial e a sua influência na participação e não participação na resolução dos problemas do concelho e a sua valorização .....	149
Gráfico 32 -	Perceção dos inquiridos em relação à opinião que têm dos governantes e do modelo do processo decisorio, e a relação com a sua influência na participação e não participação na resolução dos problemas do concelho e a sua valorização	150
Gráfico 33 -	Relação entre nível de participação real dos cidadãos que frequentaram presencialmente as reuniões em função do modo e facilidade de compreensão da informação disponibilizada pelo poder político .....	152
Gráfico 34 -	Relação entre o nível ou grau de escolaridade e o hábito que cada individuo tem em participar na resolução dos problemas e na valorização do concelho onde vive .....	153
Gráfico 35 -	Relação entre o nível ou grau de escolaridade e a opinião de cada individuo sobre o momento em que considera que a população deve ser envolvida nos processos de tomada de decisão .....	154
Gráfico 36 -	Relação entre o nível ou grau de escolaridade e a forma de como cada individuo participa nas tomada de decisão .....	154
Gráfico 37 -	Relação entre o nível ou grau de escolaridade e o modo como cada individuo classifica o seu relacionamento com as autoridades administrativas .....	155



## Lista de Abreviaturas

%	Percentagem
&	Apóstrofe, “em conjunto”
<	Menor
≥	Maior ou Igual
=	Igual
A.C.	Antes de Cristo
AAE	Avaliação Ambiental estratégica
AIA	Avaliação de Impacte Ambiental
APA	Agência Portuguesa de Ambiente
BQD	Barómetro da Qualidade da Democracia
CCDR	Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CCE	Comissão das Comunidades Europeias
CEE	Comunidade Económica Europeia
CEMAT	Conferência de Lisboa dos Ministros Responsáveis pelo Ordenamento Território
CNADS	Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
CNP	Classificação Nacional de Profissões
CPP	Classificação Portuguesa de Profissões
CRP	Constituição da República Portuguesa
DBED	Barómetro da Democracia para Democracias Estabelecidas – ( <i>Democracy Barometer for Established Democracies</i> )
Dip.	Diploma
EDEC	Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário
EIA	Estudo de Impacte Ambiental
EIPP	Instituto Europeu para a Participação Pública ( <i>European Institute for Public Participation</i> )
ENDS	Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável
et al.	<i>Et alia</i> , “e outros”
FCT	Faculdade de Ciências de Tecnologia
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FPEIR	Forças motrizes, Pressões, Estados, Impactos, Respostas
GPL	Grupo de Parceiros Locais
ICS-UL	Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa
ICV	Índice da Cidade Verde
INE	Instituto nacional de Estatística
INH	Instituto Nacional de Habitação
LBPSOTU	Lei de Base Portuguesa do Solo, Ordenamento do Território e Urbanismo
MAOTE	Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e Energia
N	Amostra
NCCR	Centro Nacional de Competência em Investigação – ( <i>National Center of Competence in Research</i> )
nº	Número
NPM	Novas Políticas de Gestão Pública – ( <i>New Public Management</i> )
OCA	Observatórios da Cidadania para o Ambiente
OCED	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico – ( <i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i> )
ONU	Organização das Nações Unidas
P	Valor estatístico
PDI	Plano Diretor Intermunicipal
PDM	Plano Diretor Municipal

PE	Pegada Ecológica
PEOT	Programas Especiais de Ordenamento do Território
PIMOT	Programas Intermunicipais de Ordenamento do Território
PNPOT	Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território
POOC	Planos de Ordenamento da Orla Costeira
PP	Plano de Pormenor
PPI	Planos de Pormenor Intermunicipais
PROT	Programas Regionais de Ordenamento do Território
PSOT	Programas Setoriais de Ordenamento do Território
PU	Plano de Urbanização
PUI	Planos de Urbanização Intermunicipais
REN	Reserva Ecológica Nacional
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
SEOTC	Secretaria de Estado de Ordenamento do Território e das Cidades
SIDS	Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
UE	União Europeia
UNESCO	United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization
v.g.	<i>Verbi gratia</i> , por exemplo



## PARTE I – INTRODUÇÃO, OBJETIVOS E METODOLOGIA

---







## Capítulo 1: Introdução

---

O desenvolvimento urbano das grandes cidades marcado pelo elevado ritmo de crescimento que acompanha a expansão demográfica existente, tem sido associado a um baixo nível de ordenamento do território (Bartelmus, 1994; Haughton & Hunter, 1994; Jacobi, 2003; Neuman, 2005; Norman et al., 2006; Banister, 2006; Grant 2006; De Sherbinin et al., 2007; UN Habitat, 2009; CHI, 2009; Glaeser, 2011; Banister, 2012; Haase et al., 2013; Barroso, 2014; Andersson et al., 2014; WCR, 2016).

As complexas redes de relações que derivam da presença antropomórfica no território natural onde as cidades se desenvolvem, na sua maioria de um modo desordenado e pouco ou nada sustentável, afeta a qualidade de vida das suas populações. Isto constitui atualmente um dos grandes domínios do estudo do Ambiente, e estimula o pensamento e as ações políticas na captação e conquista da sustentabilidade ambiental, social e económica (Neuman, 2005; Norman et al., 2006; De Sherbinin et al., 2007; Nuissl et al., 2008; Angel, 2011; Kabisch & Haase, 2011; Axinn & Ghimire, 2011; Andersson et al., 2014).

Caraterizado pela presença de tensões decorrentes da necessidade em garantir um bem-estar económico sem que este ameace a manutenção da biocapacidade ambiental, o desenvolvimento sustentável de um território traduzir-se-á na presença de um conjunto de políticas públicas que contemplem de um modo equitativo todos os atores sociais, procurando entender as desigualdades e ambiguidades existentes e os caminhos a percorrer para alcançar uma sociedade mais justa (Jolly, 1994; Baud et al, 1999; Brown, 2000; Merlin et al, 2000; Jacobi, 2003; Liu et al., 2003; Alcamo et al., 2005; Pieranti et al., 2007; Amado, 2007; Dietz et al., 2007; De Sherbinin et al., 2007; Jenks et al., 2008; Gottweis, & Lauss, 2012; Kahane et al., 2013; Andersson et al., 2014).

A referida aspiração, dificultada por uma diversidade de fenómenos frequentemente influenciados pela globalização, tem vindo a provocar a metamorfose dos Estados, que na procura de soluções para problemas complexos emergentes do alargamento das suas funções e da escassez de recursos, ensaiam reinventar-se desde finais do século XX reestruturando, nos planos da configuração e da gestão de bens comuns, as suas Administrações, realidades que deles não são dissociáveis (Almeida, 2000; Canotilho, 2000; Liu et al., 2003; Alcamo et al., 2005; Lemos & Agrawal, 2006; Schmidt, 2007; Araújo, 2007; Provan & Kenis, 2007; Speidel et al., 2009; Newig & Fritsch, 2009; Steinführer & Hall, 2011; Newig & Kvarda, 2012; Sabel & Zeitlin, 2012; Gilardi & Radaelli, 2012; OCED, 2013; Howlett, 2014; Newig et al., 2014; Newig & Koontz, 2014; Andersson et al., 2014; Cavaco et al., 2015).

Com efeito, na década de 80, as democracias ocidentais empreenderam no âmbito da Administração Pública um conjunto de reformas com as quais se propuseram ultrapassar as limitações do modelo burocrático então existente, que decorriam, nomeadamente, de formas verticalizadas e unilaterais de atuação, rigidez das estruturas, falta de transparência, impessoalidade, profissionalização e resistência à mudança (Weber, 1982; Vasconcelos, 2004; Ferraz, 2012)

Tais reformas inspiraram-se no modelo da Nova Gestão Pública que, alicerçado na triologia da eficácia, eficiência e competitividade, critica a fixidez da estrutura hierárquica e defende a aplicação ao sector público de ferramentas e princípios que norteiam o sector empresarial privado, preconizando a privatização de domínios chave do Estado, e a desregulação e a descentralização de responsabilidades e do poder decisório, em ordem a produzir, simultaneamente, a redução de despesa e a melhoria para os cidadãos da qualidade dos serviços públicos prestados (Hood, 1991; Secchi, 2009; Rodrigues, 2009; Ferraz, 2012)

Porém, apesar daquilo que critica e preconiza, o que na prática se verifica, é que este modelo não rompe com as formas verticalizadas e formais de atuação da Administração Pública, centraliza no topo as decisões, não fomenta o envolvimento das pessoas e a sua participação e desresponsabiliza o Estado do seu dever de promover a igualdade e a solidariedade entre os cidadãos (Madureira, 2009; Rodrigues, 2009). Além disso, encerra em si lacunas e incoerências, não sendo ainda um modelo ideal (Bruns & Gee, 2009; OCED, 2013), porque ao estar sobretudo focado na vertente económica acaba por remeter para segundo plano a vertente social que é essencial ao desenvolvimento sustentável de qualquer Estado democrático e plural.

Tal situação compromete a legalidade e a legitimidade da gestão pública, que não pode limitar-se apenas aos aspetos da eficácia e eficiência; reclamando o seu sucesso que no processo de definição e implementação de políticas públicas se atribua ao capital social um papel de peso, até porque como afirmam Araújo (2007), e Madureira (2009), os cidadãos são o centro da razão de ser da Administração Pública e do poder político.

A consciência desta premissa básica impulsionou, já no início deste século, o aparecimento de um novo modelo, que a Comissão das Comunidades Europeias designou por “Governância Europeia” no seu Livro Branco, e que se assume como adequado à partilha de responsabilidade na tomada de decisão pelos atores públicos e privados envolvidos de um modo equitativo na construção e execução das políticas públicas (CCE, 2001; Alves, 2001; Secchi, 2009; Bruns & Gee, 2009; Gilardi & Radaelli, 2012; Emerson et al., 2012; Falanga et al., 2012; Howlett, 2014; Newig & Koontz, 2014; Newig et al., 2016; Buyx et al., 2017)

Este modelo que preferimos denominar de governância por razões que adiante se explicarão, caracteriza-se pela horizontalidade e por estimular soluções de gestão em rede complexas, assentes em práticas cooperativas e interativas não predefinidas e que se recriam, orientando-se como um processo de negociação contínua entre Administração Pública e Sociedade (Beuren, 2000; John, 2001; Albrow, 2002; Lemos & Agrawal, 2006; Provan & Kenis, 2007; Karvonen, 2011; Emerson et al., 2012; Gottweis, & Lauss, 2012; Gilardi & Radaelli, 2012; Sabel & Zeitlin, 2012; Emerson & Gerlak, 2014; Newig et al., 2016; Dhakal & Chevalier, 2016; Buyx et al., 2017).

Por via dele aumenta a aceitabilidade das decisões políticas, e os cidadãos deixam de se posicionar como clientes da Administração Pública passando a atores nos processos de tomada de decisão. Isto equivale a partilha de poder e de responsabilidade, e impulsiona a cidadania ativa; contribuindo, em última análise para a existência de sociedades mais democráticas onde os valores e as motivações dos cidadãos se encontram legitimamente representados, permitindo e promovendo o desenvolvimento sustentável nas mais diversas áreas de atuação, entre as quais se inclui a de ordenar e promover o ordenamento do território e o planeamento a que é forçado (Fishkin, 1991; Bjerregaard, 1998; Del Furia & Wallace-Jones, 2000; Andre et al, 2006; Peterlin et al., 2006; Sinclair et al., 2007; ONU, 2007; Shmueli et al., 2008; Chavez & Bernal, 2008; Lockie et al., 2008; Yang, 2008; Newig & Fritsch, 2009; Falanga et al., 2012; Landemore, 2012; Armstrong, 2013).

O ordenamento do território tem em vista uma correta localização das atividades, um equilibrado desenvolvimento sócio-económico e a valorização da paisagem, e constitui uma tarefa essencial à prossecução e defesa do direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado [cfr. artigo 66º, n.º 2, alínea b) da CRP].

Tal tarefa, dificultada pela natureza transversal e multidisciplinar do citado domínio, e aberta à intervenção da Administração estadual, regional e municipal, cumpre-se no caso português, designadamente, através de um Sistema de Gestão Territorial (SGT) que, atualmente, aparece concretizado num conjunto de instrumentos de âmbito nacional, regional, intermunicipal e municipal, que se relacionam de forma coerente e coordenada entre si, reconduzindo-se aos programas e planos territoriais elencados no artigo 2º do D.L. n.º 80/2015, de 14 de maio (RJIGT). A sua elaboração, a alteração, revisão, execução e monitorização devem ser realizadas em conjunto pelo poder político e pelos cidadãos (Shmueli et al., 2008), por ser isso que resulta do comando constitucional contido no n.º 2 do artigo 66º, e dos vertidos nos artigos 9º, alínea e) e 65º, n.ºs 4 e 5 da CRP (Anja, 2014).

Tal significa que em matéria de planeamento e gestão territorial os referidos procedimentos seguem uma lógica colaborativa, que preconiza espaços de co-construção “em que o trabalho em rede (parceria) predomina e enquadra formatos de participação que

fomentam o diálogo com vários atores-chave (...), o debate e o espírito de intervenção, a integração dos interesses (...) e a tomada de decisão com base no consenso” (Faria, 2000; Innes & Booher, 2004; Ribeiro, 2005; Jacinto, 2005; Dorés, 2009; Lubenow, 2010; Orosa, 2014; Medeiros, 2016).

A gestão pública do tecido territorial será então uma gestão coletiva, na qual se envolverão em igualdade de circunstâncias atores públicos e privados, que de forma partilhada, coordenada e consensual participarão ativamente na definição dos problemas e das soluções das comunidades que habitam (Shmueli et al., 2008).

Porém a menos que se repense o modo de efetivação e desenvolvimento da governância territorial esta sempre esbarrará no contexto atual em duas evidências que a comprometem. Uma prende-se com a falta de partilha na tomada de decisão, a qual é em democracias representativas como a portuguesa deferida aos representantes eleitos pelo povo, que muito focados numa perspectiva técnico-científica não favorecem uma abordagem inclusiva de aproximação entre atores na busca de soluções mais sustentáveis para problemas complexos semi-estruturados ou não estruturados de todo. E a outra respeita ao deficit de participação direta e ativa dos cidadãos (Vasconcelos et al., 2009) decorrente de uma cultura democrática relativamente recente que não sedimentou na consciência popular a necessidade de uma intervenção mais enérgica nos processos decisórios, que direta ou indiretamente afetam os seus interesses, os das comunidades em que estão inseridos, e os das gerações futuras.

Ambas traduzem, contudo, o que aqui denominamos por disfunção da cidadania ativa, uma vez que postergam nos diferentes níveis escalares a participação plena dos cidadãos, que amiúde intervêm nos procedimentos passiva e tardiamente e não raras vezes só para legitimar propostas que dificilmente serão já objeto de inflexão (Vasconcelos, 2001; Ribeiro, 2005; Coglianese et al., 2008; MacLean e Burgess, 2008; Cruz, 2015; Kufukila, 2015).

Um tal desajustamento que não permite interiorizar as dinâmicas de mudança e que nega aos cidadãos a possibilidade de gerar alternativas criativas para o desenvolvimento sustentável do tecido territorial e, conseqüentemente, a possibilidade de influenciar as decisões, das quais deveriam ser co-autores e co-responsáveis, compromete o sinergismo relacional que deveria existir entre as esferas pública e privada na definição e gestão dos bens comuns e do interesse geral, promove o distanciamento e a passividade dos cidadãos em relação ao poder político, e coloca em causa a legitimidade política das escolhas assumidas, e fragiliza a democracia (Monteiro, 1995; Montero, 1997; Nye et al., 1997; Levi, 1998; Morlino, 1998; Tyler, 1998; Warren, 1999; Norris, 1999; Pharr & Putnam, 2000; Gunther & Montero, 2000; Santos & Avritzer, 2002; Lopes, 2004; Sanchez-Parga, 2005; Morlino & Torcal & Montero, 2006; Moisés, 2006; Meneguello, 2006; Amorim, 2007).

Mostra-se, por isso, indispensável repensar a participação pública efetiva, que não obstante se apresentar como uma condição indispensável ao exercício de uma cidadania ativa, um pressuposto essencial da democracia, e um motor da governância colaborativa, exhibe ao nível legal, operativo e teórico desenvolvimentos muito limitados (Cecílio, 2012).

Vários têm sido os caminhos apontados para incrementar e reforçar a participação cívica, entre eles o da aprendizagem social por parte de diversos atores que devem do ponto de vista comportamental interiorizar que o progresso implica transformação, percebendo que os modelos centralistas e descendentes da gestão pública, não promovem a capacitação nem encorajam o envolvimento direto dos cidadãos na valorização dos territórios que habitam, condicionando assim o exercício da cidadania e a capacidade dos cidadãos para participar (OCED, 2013).

Esta participação deve ser assegurada logo no início dos processos decisórios, pressupõe conhecimento da informação, da metodologia, dos interesses e valores de todos os participantes, e permite diante das linhas de orientação estratégicas criadas e partilhadas pelos envolvidos ajustar o plano ao longo do desenvolvimento do processo, para que o mesmo se adapte às reais necessidades dos que habitam os territórios e daqueles que através de políticas, estratégias, planos e empreendimentos, têm a incumbência de geri-los (Vasconcelos, 2009; Vasconcelos e Fonseca, 2006).

A literatura tem enfatizado o papel do Estado no fomento à participação cívica nos processos de tomada de decisão e na realização das políticas públicas, necessidade de capacitação e envolvimento direto dos cidadãos; (Fox,1994;1996; Evans,1995;1996a;1996b), nomeadamente, por meio da aplicação de tecnologias de informação e da criação de laboratórios de democracia.

Os referidos laboratórios pressupõem uma política de forte descentralização, mais adequada a dar resposta a problemas complexos com elevado grau de risco e incerteza, dada a maior proximidade do poder decisório aos cidadãos e seus problemas. Tratam-se de realidades bastante permeáveis à participação cidadã, onde se ensaiam soluções locais inovadoras passíveis de serem exportadas com sucesso para o contexto nacional.

Para efeitos do presente trabalho os mesmos são entendidos como espaços de partilha e diálogo genuíno onde se exerce a cidadania; verdadeiras arenas de co-gestão pensadas segundo uma lógica institucional que parte do local para o global, e que se constrói de "baixo para cima", por etapas, onde casuisticamente e de um modo exploratório se promove um maior envolvimento da comunidade, ousando apostar no desenvolvimento do experimentalismo e das aprendizagens no domínio da sustentabilidade dos territórios em particular, e do ambiente em geral. Além de importante ferramenta de resiliência democrática, eles são propícios a gerar

boas práticas de governância, a qual implica proximidade entre poder político e cidadãos (Secchi, 2009);

A Governância apresenta-se como caminho apropriado a coordenar decisões, arbitrar conflitos e ultrapassar a tensão secular que entre interesses públicos e particulares sempre existiu na transformação da organização do território (Giddens, 2000; Hunter, 2001; Richard et al., 2002; Lemos & Agrawal, 2006; Marin et al, 2006; Amado, 2007; Speidel et al., 2009; Ghimire & Axinn, 2010; Karvonen, 2011; Emerson et al., 2012; OCED, 2013; Chaskin & Greenberg, 2013; Dhakal & Chevalier, 2016; Buyx et al., 2017).

A literatura defende que uma democracia saudável e ativa é deliberativa, inclusiva e promotora de uma participação significativa dos cidadãos nos processos de tomada de decisão e nas políticas públicas que incidem sobre os bens comuns (Young, 2002; Magnette, 2003; Yuval-Davis, 2006; Doerr & Haugh, 2006; ONU, 2007; Liebert, 2007; Landemore, 2012; Lukensmeyer, 2012; Sicakkan, 2013). O poder político deverá preferencialmente funcionar como um árbitro atento às diferentes perspetivas defendidas pelos atores que integram as esferas pública e privada, promovendo a criação e a aplicação de políticas conciliadoras dos vários interesses e pontos de vista em presença, impulsionando o equilíbrio harmónico do território nas vertentes económica, ambiental e social, garantindo a qualidade de vida das populações aí presentes e o futuro das gerações vindouras (ONU, 2007; MacLean e Burgess, 2008).

Estão, pois, lançadas as bases que justificam a realização do presente trabalho de investigação; onde se procurou analisar as complexas relações de associação entre os domínios da democracia, da cidadania, da governância e do desenvolvimento sustentável do território em Portugal, perscrutando-se em que ponto está então a sociedade atual no que respeita à sua consciência social e à necessidade de participação pública no desenvolvimento do território de uma forma ordenada e sustentável.





## **Capítulo 2: Objetivos, Questões de Investigação, e Estrutura da Tese**

---

### **2.1. Objetivos e Questões de Investigação**

O planeamento e a gestão urbanística constituem formas de assegurar um correto ordenamento do território. Tal função, que tem por substrato a relação que se estabelece entre o binómio homem–natureza e que é guiada por preocupações de carácter económico, social e ambiental, é deferida ao Estado. Sobre ele recai o encargo de orientar, regular e controlar a intervenção do homem no espaço, com vista a garantir o direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado. A aparelhagem de que dispõe para cumprir uma tal missão firma-se numa abordagem que segue uma lógica ainda muito centralizada, descendente e pré-determinada, que a literatura tem vindo a considerar claramente desadequada a dar resposta eficaz e criativa a um amplo leque de novas exigências, e pouco permeável ao envolvimento e à participação dos cidadãos. Estes apesar de crescentemente reconhecidos como essenciais à identificação de necessidades, constrangimentos e oportunidades dos territórios que habitam, não têm uma participação efetiva nos processos de tomada de decisão nem na realização das políticas públicas.

A referida lacuna, que decisores e técnicos atribuem ao comportamento dos cidadãos e que estes imputam àqueles, gera inevitavelmente tensões entre as esferas pública e privada; as quais desembocam em questões conceptuais que impelem um olhar sobre as relações ambíguas que se estabelecem entre a democracia e a governância, a cidadania e o desenvolvimento sustentável do território. Perceber, no contexto atual os problemas e os desafios que colocam, e perscrutar que instrumentos nos podem permitir ultrapassá-los e levar-nos mais à frente, reposicionando no palco da governância democrática os atores com um papel na construção e gestão de territórios sustentáveis, em Portugal, foi tarefa que decidimos abraçar.

O presente trabalho de investigação, que batizámos de “A Participação Pública: Fatores e Comportamentos de Cidadania Ativa na Construção e Gestão de Territórios Sustentáveis”, teve como objetivos:

- 1) Caraterizar as complexas inter-relações dos domínios da democracia, cidadania, participação pública e governância, no contexto da construção e gestão de territórios sustentáveis, em Portugal; e
- 2) Identificar os principais problemas resultantes do envolvimento dos cidadãos nos processos de decisão das políticas públicas, associados às intrincadas relações

das redes construídas entre os atores da sociedade – organizações governamentais, organizações não-governamentais e cidadãos.

A investigação desenvolvida resultou da necessidade de validar as seguintes hipóteses:

- 1) O sistema político vigente, as instituições e estruturas governamentais e administrativas que o compõem, e as políticas e ações que empreendem, refletem as ideias e os interesses dos cidadãos, individual e/ou coletivamente considerados, prossequindo a finalidade de aprofundamento da democracia participativa proclamada pela Constituição da República Portuguesa no seu artigo 2º?
- 2) Uma verdadeira democracia participativa é limitada por mecanismos e relações ambíguas estabelecidas entre os interesses públicos e privados, as quais se traduzem em decisões e políticas que não contemplam os anseios, expectativas, opiniões, sugestões, interesses e necessidades dos cidadãos?

Destas hipóteses emergem outras questões complementares cuja resposta poderá trazer nova luz às diferentes abordagens para os assuntos em análise, e nessa medida abrir espaço para propor orientações que minimizem e solucionem os problemas levantados.

Questiona-se:

- 1) Em que ponto está então a sociedade atual no que respeita à sua consciência social e à necessidade de participação pública no desenvolvimento do território de uma forma ordenada e sustentável?
- 2) O que pensa o cidadão do:
  - atual modelo político-administrativo de tomada de decisão?
  - do sistema de participação?
  - da relação que tem com os atores políticos?
  - dos instrumentos legais de que dispõe para fazer uso dos seus direitos?
- 3) Qual o sentimento que experimenta o cidadão quanto à importância do papel real e teórico da sua participação para um desenvolvimento sustentável do território que habita?
- 4) Quem e como deve ser envolvido no trabalho de produção de linhas orientadoras estratégicas destinadas a progressivamente alcançar os objetivos das atuais e futuras gerações que habitam ou irão habitar o território?
- 5) E a quem cabe a responsabilidade de execução das mesmas?

## **2.2. Estrutura da Tese**

A tese foi estruturada em três partes distintas: a Parte I – formada pela Introdução, Objetivos e Metodologia; a Parte II – que apresenta a Base Conceptual da tese; e a Parte III – alicerçada nos resultados da investigação realizada e na discussão. Imediatamente a seguir são evidenciadas as Conclusões extraídas e apontadas linhas de orientação futuras, perspectivando a continuidade da investigação. Através desta estrutura foi possível introduzir de um modo lógico, sequencial e organizado os temas versados, constituindo-se a tese por nove capítulos.

A Parte I – Introdução, Objetivos e Metodologia, é constituída por três capítulos, concretamente:

- O Capítulo Um, faz o enquadramento geral do assunto a estudar, e a justificação do tema da presente tese de doutoramento.
- O Capítulo Dois, apresenta os Objetivos e as Questões de Investigação que orientaram o trabalho.
- O Capítulo Três, aborda a Metodologia e Estratégia de Investigação, ou seja, os aspetos conceptuais da construção da tese quanto aos objetivos propostos, os domínios de estudo, e os instrumentos de recolha e análise de dados - inquérito e metodologia estatística. A estatística utilizou metodologia de estatística descritiva para caracterização das variáveis consideradas no estudo, e metodologia de estatística inferencial com o objetivo de estudar a significância entre as variáveis em estudo.

A Parte II – Base Conceptual, é arquitetada em três capítulos, respectivamente:

- Os Capítulos Quatro, Cinco e Seis, que constituem o enquadramento conceptual teórico da tese, através de uma revisão do Estado-da-Arte sobre os assuntos analisados na investigação – Ordenamento do Território e Desenvolvimento Sustentável, Cidadania e Democracia, Governância e Participação Pública.

A Parte III - Laboratórios de Democracia na Aprendizagem Social: Uma Inevitabilidade Emergente, constitui-se de três capítulos, especificamente:

- O Capítulo Sete, que afirma a necessidade de práticas de aprendizagem da cidadania ativa e aponta os laboratórios de democracia como uma abordagem promissora ao seu desenvolvimento.
- O Capítulo Oito, que é orientado no sentido de apresentar os Resultados obtidos com a aplicação do inquérito realizado e o tratamento estatístico efetuado, utilizando tabelas e gráficos para facilitar a compreensão dos mesmos.

- O Capítulo Nove, que é referente à Discussão, onde se procurou interpretar os resultados obtidos e apresentados no capítulo anterior, contrapondo-os com a informação da literatura consultada, concorrendo assim para o seu esclarecimento no contexto dos assuntos colocados com a investigação.

Depois, da Parte III surgem as Conclusões, que são elaboradas sob o formato de uma síntese final de todo o conteúdo exposto e discutido ao longo da dissertação, permitindo ainda espaço para reflexões e proposta de linhas orientadoras destinadas a minimizar ou solucionar os problemas identificados com o estudo, e para apontar novos caminhos para futuras investigações.

No final da tese, apresentam-se por ordem alfabética as Referências Bibliográficas utilizadas no suporte conceptual teórico e na fundamentação de toda a dissertação.

Existe ainda lugar à inclusão dos Apêndices e dos Anexos que completam esta tese. Os Apêndices, são documentos de origem da autora e que aqui são representados pelo inquérito utilizado na colheita de dados, e por quatro (4) artigos já publicados em revistas científicas internacionais indexadas com arbitragem, com o objetivo de complementar a informação escrita ao longo da tese. E, os Anexos, são documentos não elaborados pela autora, mas que servem para a fundamentação das ideias apresentadas ao longo da tese.



## **Capítulo 3: Estratégia, Conceptualização e Metodologia de Investigação**

---

### **3.1. Estratégia e Conceptualização**

A pesquisa, é a base para a construção do conhecimento científico, tecnológico e cultural. Através dela é possível defender ideias fundamentando-as com base em dados extraídos do mundo real, olhar e perceber o que há de novo, e realizar tomadas de decisões mais acertadas.

A tomada de decisão inscreve-se num processo que é diretamente inspirado pelo modelo de Administração Pública adotado. Na generalidade dos casos o processo conducente à tomada de decisão não é tarefa fácil, revestindo-se de maior acuidade nas políticas públicas pontuais, globais, segmentadas e transversais, que se estendem nas demais regiões de um país, da Europa e do resto do mundo. Na literatura o debate tem-se centrado sobre qual deve ser a função do cidadão nos processos de tomada de decisão e na realização de políticas públicas que envolvem cenários de elevada complexidade, risco e incerteza (Ogilvy & Schwartz, 1998; Abers, 2000; Arnstein, 2002; Choo, 2003; Rodrigues, 2005; Streck & Adams, 2006; Ferreira, 2007; Dantas, 2007; Lima & Miotto, 2007; Teixeira, 2008; Ruiz, 2009; Teodósio et al., 2009; Lousada & Valentim, 2011; Latoeira, 2011; Martínez, 2011; Braga, 2013; Araújo, 2014; Araújo & Michalka, 2014).

A literatura tem atribuído crescente importância à necessidade de ter cidadãos ativos e responsáveis na vida pública. Isso exige cultura cívica, o que só se consegue quando as pessoas renovarem a sua consciência de pertença à comunidade política onde se inserem e quando interiorizam que os direitos e os deveres que aí se encontram regulados são para ser cumpridos (Kymlicka, 1998).

Deste modo, diz Baranoski et al. (2009) ao referenciar Santos (1997) que a cidadania deve ocorrer no marco da emancipação e não apenas da regulação. Mais, defende que o mecanismo que numa sociedade liberal regula a tensão presente entre interesses privados e públicos é o princípio da cidadania, que se consubstancia tanto na obrigação vertical entre os cidadãos e o Estado, como na obrigação política horizontal entre cidadãos, de um lado limitando as funções do Estado e do outro, tornando universais e iguais as particularidades dos sujeitos de forma a realizar a regulação social (Santos, 1997; Baranoski, R. et al., 2009). Da mesma maneira, Dagnino (2000) considera que a cidadania não se circunscreve à aquisição de direitos que decorrem do estatuto de cidadania, tratando-se antes de uma categoria que deverá comportar “um formato mais igualitário de relações sociais a todos os níveis, inclusive novas

regras para viver em sociedade...”. Impõe-se, por isso, que se faça presente a educação para a participação e as práticas políticas destinadas a garantir o exercício dos direitos assegurados (Santos, 1997; Herkenhoff, 2001; Baranoski, 2009).

No entanto, processos de monitorização da democracia, onde se inclui a questão da participação, têm sido fundamentalmente apoiados nas visões dos técnicos e cientistas (e.g., estudos da universidade de Essex e NCRR), quer por sondagem de opinião ou ao recorrer a indicadores, não considerando a visão dos cidadãos. Em Portugal, o estudo desenvolvido no ICS sobre a perspetiva dos cidadãos face à qualidade da democracia (2012) vai ao encontro desta preocupação, embora não se focando nas questões ligadas especificamente à participação. Esta tem ganho pela sua importância foros de notoriedade nos últimos tempos, sendo catapultada para a ribalta no âmbito do inquérito que aqui foi realizado, e que visa compreender qual o papel e a contribuição do cidadão para as políticas públicas nas áreas do planeamento e gestão territorial, e em última análise verificar se o modelo organizacional teórico seguido é visto pelos cidadãos como sendo na sua essência democrático, inspirador de boas práticas de cidadania ativa, e adaptado à tomada de decisões norteadas pelo desenvolvimento sustentável. Para tanto, objetivou-se:

- 1) Caracterizar o cidadão no cenário da participação pública que ocorre nos processos de planeamento e gestão territorial no que respeita à consciência do seu papel, ao conhecimento dos seus direitos e dos instrumentos legais existentes para prossecução da política pública de ordenamento do território, ao grau de confiança nas instituições, e ao tipo de participação que exerce;
- 2) Determinar que fatores podem influenciar o afastamento ou promoção do cidadão na esfera da participação pública;
- 3) Avaliar o que pensa o cidadão sobre a participação pública no atual modelo político-administrativo de tomada de decisão, e que medidas podem ser tomadas para melhorá-la.

A conceptualização do tema da presente dissertação foi conseguida através da recolha e análise de uma vasta bibliografia sobre as grandes temáticas de contextualização, nomeadamente:

- 1) Ordenamento do Território e Desenvolvimento Sustentável;
- 2) Cidadania e Democracia;
- 3) Governância e Participação Pública;

Este suporte teórico argumentado (PARTE II – BASE CONCEPTUAL) estabeleceu o ponto de partida para a exploração da Participação Pública com foco na vertente de Cidadania Ativa, refletindo sobre a emergência dos Laboratórios de Democracia.

### **3.2. Metodologia de Investigação**

A investigação realizada assenta numa pesquisa de tipo exploratório, focada nas questões ligadas à participação dos cidadãos nos instrumentos de planeamento e gestão territorial. Com a mesma pretendeu elevar-se a compreensão do objeto de estudo, colocando em perspectiva o conhecimento, experiência e visão dos próprios cidadãos. Além disso, procurou aprimorar-se a caracterização dessa participação; determinar que fatores e comportamentos concorrem para a sua abundância ou escassez; observar o espaço que lhe é reservado nos processos decisórios; e, perceber, nomeadamente, para que tipo de intervenção cidadã estão os mesmos estruturados. Permitiu, ainda, observar e explorar o tipo de relações que se estabelecem entre o poder local e os cidadãos, na visão destes últimos, analisando, designadamente, se os desejos, valores e interesses dos mesmos tem reflexos nas decisões tomadas, e qual o impacto e nível de qualidade das mesmas nos territórios de residência dos inquiridos. Foram feitas extrapolações para níveis escalares superiores, analisando as consequências que da participação existente advêm para o modelo de Administração e de Estado, e para o Desenvolvimento Sustentável. Esta pesquisa auxiliou, também, a investigação na definição de variáveis a serem consideradas, na determinação de tendências, e no estabelecimento de rumos para investigações posteriores.

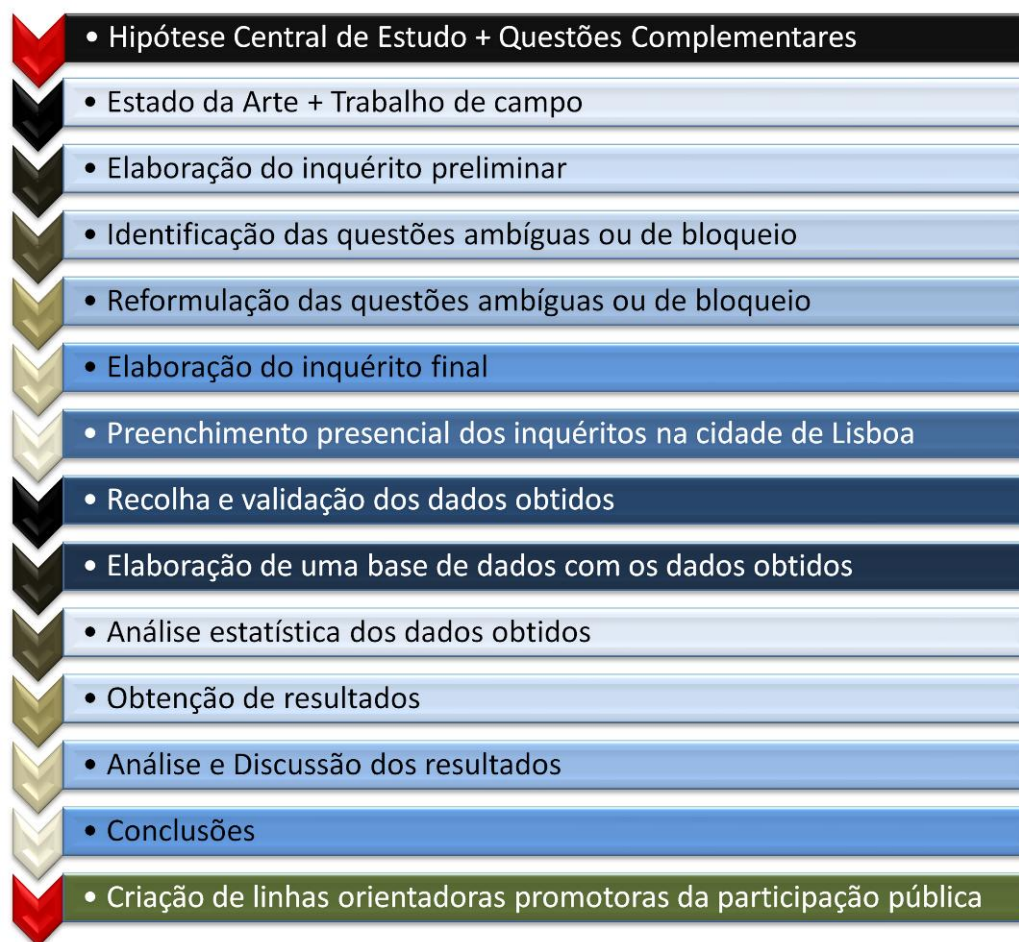
Quanto à natureza da investigação, optou-se por considerar uma abordagem qualitativa e quantitativa, procurando alcançar a concretização dos objetivos inicialmente propostos.

A metodologia de investigação quanto aos procedimentos, método de colheita de dados e técnicas de análise estatística, utilizados para realizar o presente estudo é a que a seguir se descreve.

O estudo foi efetuado, compreendendo uma amostra de 250 indivíduos ( $N=250$ ) da população portuguesa, de ambos os géneros, com idade igual ou superior a 18 anos e inquiridos presencialmente no concelho de Lisboa, garantindo a ausência de quaisquer dúvidas quanto às questões colocadas, que foram esclarecidas sempre que necessário aos inquiridos, de modo imparcial e pessoalmente. Após a colheita dos dados, estes foram trabalhados estatisticamente do ponto de vista descritivo e inferencial.

A metodologia utilizada ao longo da investigação considerou as 14 (catorze) etapas infra esquematizadas (Figura 1):





**Figura 1** – Desenho da metodologia utilizada na realização do presente trabalho

### **3.2.1. Metodologia Para Colheita de Dados**

A colheita de dados, apoiou-se num inquérito estruturados em várias dimensões, envolvendo a realização de perguntas a indivíduos para a obtenção de dados de boa qualidade, revelando-se eficaz em tornar visível o invisível, criando novas políticas de conhecimento (Coffey & Atkinson, 1996; Blackstock et al., 2007).

O desenvolvimento de um inquérito é um processo multi-etápico, em que cada uma das etapas deverá ser cuidadosamente planeada, permitindo investigar e desenvolver uma compreensão analítica sobre as perceções e experiências reais das pessoas, enquanto indivíduos inseridos num determinado contexto de modo a aumentar a sua eficiência final (Blackstock et al., 2007).

Preferencialmente um inquérito deverá ser:

- 1) Claro (com objetivos precisos);
- 2) Fácil de realizar (os inquiridos devem perceber facilmente todo o seu conteúdo);
- 3) Confiável (sem alteração das respostas dadas pelos inquiridos);

- 4) Passível de ser analisado (os dados obtidos podem sofrer tratamento estatístico de modo a inferir resultados e tomar decisões); e,
- 5) Contemporizado (de modo a que o tempo que medeia entre a sua elaboração e a obtenção de resultados seja o menor possível).

Neste estudo o inquérito delineado (Apêndice 1) teve como preocupação central a elaboração de questões coerentes que permitissem a obtenção de informação, respondendo aos objetivos inicialmente definidos (Cash et al., 2003; Quivy & Campenhoudt, 2008; Patton, 2008; Lessard-Hébert et al., 2012).

No processo da construção do mesmo atendeu-se particularmente aos seguintes três aspetos: apresentação do inquérito; formulação direta das questões; e, organização das questões por seis dimensões ou eixos principais.

- ✓ Apresentação do inquérito – o inquérito, com o tamanho de 3 (três) páginas, foi estruturado em 6 (seis) títulos principais, cada um dos quais associado aos eixos ou dimensões consideradas como necessárias para alcançar os objetivos propostos. O inquérito desenvolvido foi do tipo misto, ou seja, contemplou questões de resposta fechada entre as quais seria possível ao inquirido escolher a que mais se ajustasse às suas ideias, e questões de resposta aberta. De acordo com Hill & Hill (2005), este tipo de inquérito permite a utilização de uma escala de medição das respostas do tipo nominal em que existe um conjunto de respostas diferentes e que se excluem; e de uma escala de medição do tipo ordinal onde existe a possibilidade de realização de uma ordenação numérica das respostas dadas. Do total de 48 (quarenta e oito) questões apresentadas, 27 (vinte e sete) eram de resposta fechada do tipo de escolha múltipla, e 21 (vinte e uma) de resposta aberta curta. Estas últimas, quase todas associadas à justificação da escolha de opção “NÃO” selecionada pelo inquirido numa das questões de resposta múltipla. O preenchimento total do inquérito demorou em média 13 (treze) minutos, e mostrou-se de fácil preenchimento para a totalidade dos inquiridos. Considerando que o preenchimento do inquérito foi presencial, realizou-se sempre inicialmente uma breve nota introdutória onde se contextualizava e explicava o objetivo do mesmo.
- ✓ Formulação direta das questões - a necessidade de realizar uma rigorosa seleção do tipo de questões a utilizar no inquérito foi uma premissa aplicada na elaboração do mesmo, de modo a aumentar a representatividade da amostra nos resultados finais. A escolha criteriosa das variáveis em estudo foi efetuada após a identificação das diferentes dimensões a estudar com o presente ensaio. Cada uma das variáveis foi medida através de respostas a várias perguntas colocadas

aos inquiridos (Hill & Hill, 2000; Campos, 2000; Alves, 2006; Ferreira & Campos, 2009). Para detetar a presença de questões imperfeitas ou fracas do inquérito, este foi previamente testado com um “inquérito piloto” junto de um pequeno número de 25 (vinte cinco) indivíduos (N=25), correspondente a 10% do número total da amostra que se desejou inquirir (Gill & Johnson, 2010). Após este teste piloto ao inquérito, foram realizadas as adaptações necessárias antes de utilizá-lo na totalidade da amostra.

- ✓ Organização das questões por seis dimensões ou eixos principais - o inquérito abordou seis dimensões ou eixos diferentes organizados em ciclos de interdependência, associados à caracterização da amostra e ao seu conhecimento sobre os conceitos de Democracia e Participação Pública. As dimensões ou eixos considerados foram os seguintes:

- 1) Caraterização Pessoal;
- 2) Caraterização Social;
- 3) Caraterização do Concelho;
- 4) Informação;
- 5) Processo Decisório;
- 6) Participação Pública.

Para cada uma destas dimensões, associaram-se várias alíneas com o objetivo de obter o máximo de informação que traduzisse a realidade dos inquiridos quanto aos assuntos em estudo. As questões que constituíram cada uma das dimensões foram:

- 1) CARATERIZAÇÃO PESSOAL: Idade; Género; Estado civil; Grau de escolaridade.
- 2) CARATERIZAÇÃO SOCIAL: Profissão; Situação profissional; Concelho onde nasceu; Concelho onde vive.
- 3) CARATERIZAÇÃO DO CONCELHO: Gosta do concelho onde vive? Indique 3 pontos fracos ou problemas do concelho onde vive; Indique 3 pontos fortes ou oportunidades do concelho onde vive.
- 4) INFORMAÇÃO: Já ouviu dizer que a lei prevê a participação dos cidadãos e das organizações económicas, sociais, culturais e ambientais nas decisões ligadas ao ordenamento do território do concelho onde vive?, Sabe de que forma a lei prevê essa participação?, Já ouviu falar de instrumentos de planeamento e gestão territorial?, O que são?, Quais os que conhece?, Em

quais já participou?; No momento em que participou foi-lhe dada informação que lhe permitisse perceber o que ia ser discutido/analísado?, Indique que tipo de informação lhe foi dada; Indique se percebeu essa informação; Se não percebeu o que considera que falhou; Nas reuniões a que esteve presente havia muitos participantes? Que tipo de público estava presente?, Onde decorreram as reuniões?

- 5) PROCESSO DECISÓRIO: Como avalia as ações do município para responder às necessidades da população e melhorar a qualidade de vida?, O que pensa que deveria ser alterado/reorganizado na área do seu concelho?, Na sua opinião, na resolução de problemas e na valorização do território do concelho os governantes costumam ouvir a população?, Indique se considera que os governantes têm em conta as opiniões dos cidadãos nas decisões que tomam?, Considera que os cidadãos, organizações económicas, sociais, culturais e ambientais, e governantes deveriam planear em conjunto a organização do espaço onde vivem?, Quem deve estar envolvido no diálogo?, Indique por ordem preferencial, como gostaria que fossem divulgadas as reuniões?, A quem devem ser atribuídas as decisões relativas à organização/transformação do espaço do concelho?, Considera que as ações/decisões do município que transformam o território do concelho são compreensíveis?
- 6) PARTICIPAÇÃO PÚBLICA: Tem por hábito participar na resolução dos problemas e na valorização do concelho onde vive?, Indique de que forma?, Indique 3 razões porque não participa; Indique 3 razões que o motivariam a participar; Indique 3 medidas que na sua opinião deveriam ser tomadas para permitir uma participação maior da população?, Acha que a estrutura do processo de decisão promove a participação da população em geral?, Em que momento considera que a população deve ser envolvida?, Como classifica o seu relacionamento com as autoridades administrativas?

Aos resultados de cada dimensão considerada, correspondeu um determinado nível de consciência dos participantes sobre cada um dos assuntos abordados, onde foram expressos os seus desejos e interesses, e reveladas as consequências das suas atuações, e as dificuldades e limitações em termos de recursos e de informação que se apresentam diante da implementação de cada uma das suas propostas. À medida que o inquirido concluía cada uma das dimensões do inquérito consideradas, tornava-se possível a obtenção de resultados que lhe permitiam avançar de um modo sequencial na direção de questões mais complexas traçadas inicialmente como objetivos do trabalho.

### **3.2.2. Metodologia de Análise de Dados**

A realização dos inquéritos permitiu obter informação sobre a caracterização da amostra inquirida, e o modo como os participantes se relacionam com os assuntos em estudo (Bell, 1993; Cash et al., 2003; Hills & Hills, 2005; Alves, 2006; Quivy & Campenhoudt, 2008; Patton, 2008; Lessard-Hébert et al., 2012). Todos os dados recolhidos e registados nos inquéritos foram validados mantendo a sua confiabilidade, traduzindo os pontos de vista dos diferentes participantes tal como sugere Rowe et al., (2008). Posteriormente a informação foi processada para uma base de dados, e sujeita a uma análise estatística descritiva e inferencial, utilizando para tal o recurso aos programas Microsoft Excel (Microsoft® Office 365), e ao *Statistical Package for the Social Sciences* - SPSS® (SPSS v.21.0). A análise da estatística descritiva compreendeu a determinação das medidas de dispersão como os valores: mínimo, máximo, média e o desvio padrão. A análise estatística inferencial permitiu observar quais as variáveis que influenciavam a participação dos cidadãos na resolução dos problemas e na valorização do concelho onde vivem, tendo por esteira de estudo o Desenvolvimento Sustentável do Território.

O teste Kolmogorov-Smirnov foi desenvolvido para o estudo da normalidade apresentada pela amostra estudada (N=250) e todas as variáveis consideradas. Uma vez que a maioria das variáveis não apresentava uma distribuição normal, optou-se pela utilização de testes do tipo não paramétricos, em particular do teste de independência do Qui-Quadrado de modo a realizar a análise de dados categoriais, dado que foram analisadas variáveis de igual natureza (categoriais), e ainda pelo facto de os objetivos do estudo apontarem para uma possível existência de relação entre estas mesmas variáveis.

A participação dos cidadãos no ordenamento e gestão do território foi considerada assim como sendo uma variável dependente, ou seja, aquela que se pretendeu estudar do ponto de vista da influência com as restantes variáveis consideradas. Para todo o estudo estatístico foi adotado um intervalo de confiança de 95%, ou seja, valores de  $p < 0,05$  foram considerados significativos, onde o nível de significância observado permite confirmar a hipótese nula de independência das variáveis em análise (Deshaies, 1992; Johnson & Wichern, 1992; Massons, 1999; Dean et al., 2000; Rojas, 2001; Neto, 2002; Muñoz e Garcia, 2003; Amaro et al., 2005).

Os resultados obtidos foram sendo estudados à medida que o trabalho se foi desenvolvendo procurando-se obter respostas associadas aos objetivos propostos na investigação. A avaliação dos resultados alcançados apresenta-se expressa através da verosimilhança e probabilidade da sua ocorrência no cenário real do meio onde vivem, pertencem e se relacionam os indivíduos inquiridos.

Como consequência final, os resultados da presente investigação poderão fornecer informações importantes que ajudem a caracterizar a participação pública e promover o envolvimento dos cidadãos no ordenamento do território, que devem assentar em processos decisórios que além de eficientes e eficazes, sejam por imperativos democrático e de cidadania, processos decisórios inclusivos, espaços de aprofundamento da democracia participativa.



## **PARTE II – BASE CONCEPTUAL**

---







## Capítulo 4: Ordenamento do Território e Desenvolvimento Sustentável

---

### 4.1. O Conceito de Ordenamento do Território

A Carta Europeia do Ordenamento do Território (CEOT, 1984) considera o ordenamento do território como um instrumento importante para a evolução da sociedade europeia, definindo-o como a tradução espacial das políticas económica, social, cultural e ecológica da sociedade. Encara-o simultaneamente como uma disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política que se desenvolve numa perspetiva interdisciplinar e integrada tendente ao desenvolvimento equilibrado das regiões e à organização física do espaço segundo uma estratégia de conjunto.

De acordo com o glossário de termos-chave elaborado em 2006 pela Conferência Europeia dos Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território (CEMAT), o ordenamento do território é o conjunto de instrumentos utilizados pelo setor público para influenciar a distribuição de pessoas e de atividades nos territórios a várias escalas, assim como a localização de infraestruturas, áreas naturais e de lazer; acrescentando que, as atividades de ordenamento do território são levadas a cabo a diferentes níveis administrativos ou governamentais (local, regional, nacional), enquanto as atividades de cooperação nesta matéria podem ser desenvolvidas em contextos transfronteiriços, transnacionais e europeus (Ferrão, 2011; Branquinho & Simões, 2011).

A par das referidas definições outras têm sido avançadas na literatura com contornos diversos. Claudius-Petit - considerado como o pai da expressão ordenamento do território -, veio em 1950, na comunicação "*Pour un plan national d'aménagement du territoire*", defini-lo como a procura de uma melhor repartição dos homens em função dos recursos naturais e das atividades económicas (Oliveira, 2002; Correia, 2008). Cancela d'Abreu (1989), defende que o ordenamento do território deverá ser entendido como sendo um processo simultaneamente dinâmico e contínuo, flexível, antecipativo, interdisciplinar, interativo e criativo, de conceção humanista, transparente, participado e responsabilizador que abarca todo o território, considerando este a vários níveis e de forma sistémica. Cerca de uma década mais tarde, Baud et al. (1999) consideram que o ordenamento do território corresponde à vontade de corrigir os desequilíbrios de um espaço nacional ou regional, constituindo um dos principais campos de intervenção da Geografia aplicada. Pressupõe por um lado, uma perceção e uma conceção de conjunto de um território, e por outro, uma análise prospetiva. Merlin e Choay (2000) encaram-no como um modo de organizar, prospetivamente, no espaço e no tempo os

homens e as suas atividades, os equipamentos, as infra-estruturas e os meios de comunicação que eles podem utilizar, tendo em conta os constrangimentos naturais, humanos e económicos (Alves, 2001). Para Orea & Villarino (2007), o ordenamento do território significa identificar, distribuir, organizar e regular as atividades humanas de acordo com certos critérios e prioridades; e Lopes (2011) sustenta que se trata da ciência que faz a gestão da interação do homem com o espaço natural e físico. Mais recentemente, Ludka (2012), citando Linehan & Gross (1998), vem dizer que o ordenamento do território é a ação e o efeito de colocar as coisas no lugar considerado adequado, o que exige a busca da disposição correta, equilibrada e harmónica da interação dos componentes do território.

Apesar das várias definições apresentadas e outras mais que existem, a ideia de que o ordenamento do território é uma política pública, está sempre presente (Condessó, 2001; Carmo, 2017). Tal característica resulta na tradução espacial das políticas económica, social, cultural e ecológica da sociedade, as quais constituem os pilares estruturantes da ideia de desenvolvimento sustentável. Trata-se de uma política pública subordinada ao direito (Correia, 1990; Oliveira, 2002), de carácter setorial, que articula no espaço e no tempo e em face dos recursos disponíveis soluções que visam promover o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, o bem-estar, a qualidade de vida, a igualdade real entre os cidadãos, e a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, a ela referindo-se a Constituição da República Portuguesa nos seus artigos 9.º, alíneas d), e) e g), 66º, n.º 2, alínea b) (Carmo, 2016). O ordenamento do território posiciona-se “(...) na triangulação de três domínios constitucionais — (1) o domínio dos direitos à habitação e urbanismo e ao ambiente e qualidade de vida (...); (2) o domínio da organização económica, em matéria de desenvolvimento económico e social; (3) e o domínio da organização do poder político, no que diz respeito à concretização dos princípios da subsidiariedade, autonomia, descentralização e participação, através do sistema de planeamento e gestão territorial ...”

À mesma referem-se ainda, os artigos 4.º da Lei n.º 48/98 de 11 de agosto, diploma que estabelecia as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo (LBPOTU), e 8º da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, que lhe veio a suceder e que fixa as bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo (LBPSOTU). Importa acrescentar que a Lei de Bases (tanto a antiga, quanto a nova) permite extrapolar que esta política está umbilicalmente ligada à política de urbanismo e agora à política de solos atenta a proximidade de objetivos e fins (Correia, 1990; Oliveira, 2002); incumbindo ao Estado, às Regiões Autónomas e às Autarquias Locais o dever de promover, de forma articulada, políticas ativas de ordenamento do território e urbanismo, no âmbito das respectivas atribuições e competências (artigo 8º da LBPSOTU).

Um país bem ordenado é atrativo e competitivo e tem maior capacidade para se integrar em escalas espaciais superiores à nacional. Contudo, o ordenamento do território é pouco eficiente e pouco eficaz ao nível da sua missão e dos seus efeitos, porque os objetivos que prossegue não são acompanhados dos meios necessários para os alcançar, e porque está demasiado exposto aos impactes decorrentes de outras políticas (Ferrão, 2011). Isto é o resultado da fragilidade das políticas de ordenamento do território, as quais resultam da existência de um sistema de ordenamento do território jovem e descredibilizado, de uma comunidade técnico-profissional e científica disciplinarmente fragmentada, e de uma cultura de ordenamento político-administrativa e civicamente deficitária. Apesar disso, atualmente, no contexto europeu, verifica-se uma convergência das políticas de ordenamento do território que é transnacional, e que se perspetiva como estratégica e proactiva (Ferrão, 2014).

## **4.2. Objetivos e Princípios do Ordenamento do Território**

Para Frade (1999) e Baud et al. (1999), o ordenamento do território tem em mira o desenvolvimento e a correção dos desequilíbrios espaciais, e prossegue objetivos de desenvolvimento económico, ecológico, social e cultural de um território, que devem ser claros e transparentes. Estes podem ser divididos em: 1) OBJECTIVOS GLOBAIS ou gerais, e 2) OBJECTIVOS PARCIAIS ou específicos; consoante sejam integrados pelas grandes linhas de orientação a considerar ou pela definição de finalidades para áreas territoriais determinadas (Papudo, 2007). A indicada bipartição de objetivos é também adotada pela CEOT (1984), que expressamente consigna que o homem e o seu bem-estar, bem como a sua interação com o ambiente, estão no centro das preocupações do ordenamento do território.

Apresenta como objetivos globais ou gerais:

1. O desenvolvimento sócio-económico equilibrado das regiões;
2. A melhoria da qualidade de vida, em matéria de habitação, trabalho, cultura, recreio ou relações no seio das comunidades humanas;
3. A gestão responsável dos recursos naturais e a proteção do ambiente.

Estes objetivos têm uma natureza eminentemente política, e podem ser alcançados através da:

- ✓ Utilização racional do território;
- ✓ Implementação de ações destinadas a desenvolver ou alterar a organização do espaço;
- ✓ Coordenação entre os diferentes setores;
- ✓ Coordenação e cooperação entre os diversos níveis de decisão, desde o local, ao regional, nacional e europeu;

- ✓ Participação das populações, que deve manifestar-se nos diferentes níveis de decisão e deve ser ativa.

Quanto aos objetivos parciais ou específicos, eles destinam-se às regiões rurais, urbanas, fronteiriças, de montanha, costeiras e insulares, e demais regiões com fragilidades estruturais e deprimidas.

Neste contexto, Merlin & Choay (2000), designam os objetivos do ordenamento do território como os campos de aplicação, em virtude do grau de especificidade dos mesmos, propugnando que o ordenamento visa prosseguir, nomeadamente:

1. A definição, evolução da estrutura urbana e eventualmente, o reforço da sua rede;
2. O ordenamento, desenvolvimento e proteção das zonas rurais;
3. O desenvolvimento e localização de atividades;
4. A planificação e estabelecimento de prioridades no desenvolvimento dos recursos infra-estruturais;
5. A implementação de equipamento;
6. Ordenamento de regiões turísticas (Papudo, 2007).

Em Portugal, a literatura vem na esteira do artigo 3º da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (Lei n.º 48/98 de 11 de agosto - LBOTU), designar por fins aquilo que, seguindo um critério idêntico ao da Carta Europeia do Ordenamento do Território (CEOT, 1984), em termos substantivos devem ser considerados como objetivos gerais do ordenamento do território, ou seja:

1. Reforçar a coesão nacional organizando o território, e corrigindo as assimetrias regionais;
2. Promover a valorização integrada das diversidades do território nacional;
3. Assegurar o aproveitamento racional dos recursos naturais, a preservação do equilíbrio ambiental, a humanização das cidades e a funcionalidade dos espaços edificados;
4. Assegurar a defesa e valorização do património cultural e natural;
5. Promover a qualidade de vida e assegurar condições favoráveis ao desenvolvimento das atividades económicas, sociais e culturais;
6. Racionalizar, reabilitar e modernizar os centros urbanos;
7. Salvaguardar e valorizar as potencialidades do espaço rural;
8. Acautelar a proteção civil da população.

Da mesma forma, e em conformidade com o artigo 6º da LBOTU designa apenas por objetivos o que consideramos serem objetivos específicos do ordenamento do território, ou seja:

1. A melhoria das condições de vida e de trabalho das populações, no respeito pelos valores culturais, ambientais e paisagísticos;
2. A distribuição equilibrada das funções de habitação, trabalho, cultura e lazer;
3. A criação de oportunidades diversificadas de emprego;
4. A preservação e defesa dos solos com aptidão natural ou aproveitados para atividades agrícolas, pecuárias ou florestais;
5. A adequação dos níveis de densificação urbana, impedindo a degradação da qualidade de vida;
6. A rentabilização das infra-estruturas, evitando a extensão desnecessária das redes e dos perímetros urbanos;
7. A aplicação de uma política de habitação para resolver as carências existentes;
8. A reabilitação e a revitalização dos centros históricos e dos elementos de património cultural classificados;
9. A recuperação ou reconversão de áreas degradadas, e de génese ilegal.

Acrescentando ainda, que nos diversos espaços a ação levada a cabo deveria ter em conta as necessidades específicas das populações, as acessibilidades e a adequação da capacidade de utilização, salvaguardando os valores naturais essenciais. Mais tarde, o identificado diploma foi revogado pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio (LBPSOTU), que no seu artigo 2º afirma como fins da Política de Solos, Ordenamento do Território e Urbanismo, o que de acordo com a nossa visão são objetivos gerais, concretamente:

1. Valorizar as potencialidades do solo, salvaguardando a sua qualidade e a realização das suas diferentes funções ambientais, económicas, sociais e culturais;
2. Garantir o desenvolvimento sustentável e a competitividade económica territorial;
3. Reforçar a coesão nacional, organizando o território de modo a conter a expansão urbana e a edificação dispersa, corrigindo as assimetrias regionais;
4. Aumentar a resiliência do território aos efeitos decorrentes de fenómenos climáticos;
5. Evitar a contaminação do solo, a fim de garantir a salvaguarda da saúde humana e do ambiente;
6. Salvaguardar e valorizar a identidade do território nacional;
7. Racionalizar, reabilitar e modernizar os centros urbanos, os aglomerados rurais e a coerência dos sistemas em que se inserem;
8. Promover a defesa, a fruição e a valorização do património natural, cultural e paisagístico;
9. Assegurar o aproveitamento racional e eficiente do solo, e valorizar a biodiversidade;

10. Prevenir riscos coletivos nas pessoas e bens;
11. Salvaguardar e valorizar a orla costeira, as margens dos rios e as albufeiras;
12. Dinamizar as potencialidades das áreas agrícolas, florestais e silvo-pastoris;
13. Regenerar o território, promovendo a requalificação de áreas degradadas;
14. Promover a acessibilidade de pessoas com mobilidade condicionada aos edifícios, equipamentos e espaços verdes ou outros espaços de utilização coletiva.

Estes objetivos traduzem um reforço da integração sustentável de políticas no território e a valorização e salvaguarda do existente. Por seu turno, os objetivos fixados como específicos, estão condensados agora no artigo 37º, sob a epígrafe “Objetivos da gestão territorial”, no qual se abraçam tanto o ordenamento do território, quanto o urbanismo e os solos, corroborando assim a proximidade de relações que se estabelecem entre tais domínios.

De acordo com Oliveira (2002), todos os objetivos que se subsumem derradeiramente à promoção da qualidade de vida das populações, que são as destinatárias do ordenamento do território, podem ser resumidos a 4 (quatro):

1. Distribuição racional em termos geográficos, das atividades económicas;
2. Desenvolvimento sócio-económico e restabelecimento de equilíbrios entre partes e regiões do mesmo país;
3. Melhoria da qualidade de vida;
4. Gestão responsável dos recursos naturais e da proteção do ambiente, bem como da utilização racional do território.

Associado a um conjunto de objetivos deve surgir sempre, um conjunto de princípios. O intuito é o de potencializar o seu capital implícito que em matéria de ordenamento do território visa em última análise acautelar os riscos para com o ambiente ao invés de os corrigir “*a posteriori*”. A Carta Europeia do Ordenamento do Território (CEOT, 1984) refere-se aos mesmos, dizendo que o ordenamento do território deve ser:

- DEMOCRÁTICO, porque deve ser conduzido de modo a assegurar a participação das populações interessadas e dos seus representantes políticos;
- INTEGRADO, porque deve assegurar a coordenação das diferentes políticas setoriais e a sua integração numa abordagem global;
- FUNCIONAL, porque deve ter em conta a existência de especificidades regionais, fundamentadas em valores, cultura e interesses comuns;
- PROSPECTIVO, porque deve analisar e tomar em consideração as tendências e o desenvolvimento a longo prazo dos fenómenos e intervenções económicas, ecológicas, sociais, culturais e ambientais.

Em Portugal, a LB POTU (Lei n.º 48/98 de 11 de agosto), consagrava no seu artigo 5º que os mesmos obedeciam aos princípios gerais de:

- a) Sustentabilidade e solidariedade intergeracional, assegurando a transmissão às gerações futuras de um território e de espaços edificados corretamente ordenados;
- b) Economia, assegurando a utilização ponderada e parcimoniosa dos recursos naturais e culturais;
- c) Coordenação, articulando e compatibilizando o ordenamento com as políticas de desenvolvimento económico e social, bem como as políticas setoriais;
- d) Subsidiariedade, por forma a privilegiar o nível decisório mais próximo do cidadão;
- e) Equidade, assegurando a justa repartição dos encargos e benefícios decorrentes da aplicação dos instrumentos de gestão territorial;
- f) Participação, reforçando a consciência cívica dos cidadãos através do acesso à informação e à intervenção nos procedimentos de elaboração, execução, avaliação e revisão dos instrumentos de gestão territorial;
- g) Responsabilidade, garantindo a prévia ponderação das intervenções com impacto relevante no território;
- h) Contratualização, incentivando modelos de atuação baseados na concertação entre as iniciativas pública e privada;
- i) Segurança jurídica, garantindo a estabilidade e o respeito pelos regimes legais.

Estes princípios são integralmente mantidos pela LBPSOTU (Lei n.º 31/2014, de 30 de maio), que no seu artigo 3º acrescenta ao princípio da solidariedade intergeracional o da intrageracional, ao princípio da economia o da eficiência, ao princípio da contratualização o da concertação, e ao princípio da segurança jurídica o da proteção da confiança, deslocando o princípio da sustentabilidade para o elenco de princípios ambientais. Assim, ao lado do princípio do desenvolvimento sustentável surgem os princípios da prevenção e da precaução, da transversalidade e da integração de políticas ambientais nas políticas de ordenamento do território e urbanismo, do poluidor-pagador e do utilizador-pagador, da responsabilidade, e da recuperação. Todos estes princípios devem orientar a elaboração de políticas, planos, programas e projetos com incidência territorial (Goodland, 1995; PNPOT, 2006; Lopes, 2011).

#### **4.3. Os Modelos de Gestão Pública Territorial: do Tradicional ao Desejável**

O ordenamento do território é uma tarefa do Estado, que este partilha com as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais [artigos 9º, 65º e 66º, n.ºs 1 e 2, alínea b) da CRP]. Os seus objetivos são alcançados através de instrumentos, nomeadamente, de planos territoriais que contêm de modo fundamentado as propostas de distribuição no espaço e no tempo de usos e



funções, as quais resultarão essencialmente nas diferentes aptidões, capacidades e potencialidades do solo (Cancela d'Abreu, 1989). Os planos são instrumentos que em Portugal integram o Sistema de Gestão Territorial (SGT), sendo concebidos pela Administração Pública através de organismos próprios, com a intervenção de uma multiplicidade de atores.

O modo como a Administração Pública se relaciona com esses atores, e em particular com os cidadãos, é influenciado pelo modelo de gestão pública existente. Aragão refere que a eficiência do setor público e a capacidade do Estado de formular e implementar políticas públicas dependem da sua estrutura administrativa e do modo como são geridos os bens comuns (Aragão, 1997).

Em ambientes complexos como é o caso do Ordenamento do Território, onde não há certezas nem previsibilidade total nem todos os modelos são adequados à identificação dos interesses e à sua ponderação, nem à superação de conflitos que inevitavelmente decorrem de interesses divergentes e que implicam articulação de relações entre os diferentes atores, e criação de alternativas adequadas de modo a produzir uma decisão de compromisso que responda aos problemas que a utilização do espaço coloca. Isto é, as formas de interlocução e de conciliação entre interesses públicos e privados, carecem de um modelo orientado para a concretização de objetivos, qualquer que seja o nível escalar, e para a produção de decisões com impactos positivos na melhoria do processo de elaboração da política de ordenamento do território, no quadro do desenvolvimento sustentável (Condesso, 2001; Correia, 2001; Oliveira, 2002; Papudo, 2007).

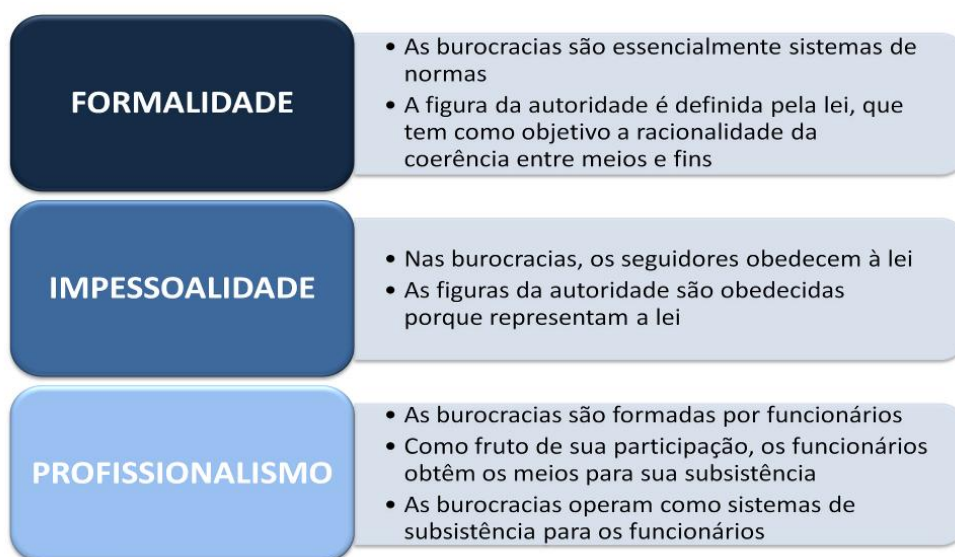
A decisão desenvolve-se num mundo onde os problemas complexos demandam rápida intervenção; tarefa assaz complicada, que envolve problemas intrincados, de natureza multidisciplinar, com inúmeras variáveis e diversos objetivos que conflituam geralmente entre si. Segundo Bana e Costa (1998), a tomada de decisão é uma atividade intrinsecamente difícil e frequentemente das mais controversas, em que a escolha não é apenas restrita às possíveis alternativas de ação, mas também enquadra os pontos de vista e as formas de avaliar essas mesmas ações. Administrar essa complexidade é pois imprescindível; tratando-se de feito que se consegue recorrendo a instrumentos que visam apoiar o processo decisório através daquilo a que alguns autores chamam de recomendação esclarecida, adequada, coerente e exequível de ações ou cursos de ações de quem vai tomar a decisão (Vilas Boas, 2007; Marreiros et al., 2008).

Esta pode fundar-se num modelo de gestão pública democrático, que desejavelmente deveria desenvolver-se no seio de um processo estruturado, participado e aberto, pluri-direcional e integrado em várias etapas que se influenciassem reciprocamente e se reconstruíssem a par e passo com o auxílio de ferramentas. A realidade é porém, diversa, e em

Portugal, concretamente, a tomada de decisão apoiou-se durante muito tempo na lógica inerente ao modelo de gestão de matriz burocrático/racional.

O MODELO BUROCRÁTICO ou RACIONAL cuja autoria é atribuída a Weber, foi desenvolvido dentro da Administração por volta dos anos 40 do século XX, e baseia-se na adequação dos meios aos objetivos pretendidos, tendo em vista garantir a máxima eficiência.

De acordo com Maia & Pinto (2007), este modelo é constituído por três caraterísticas que compõem as organizações formais, representadas segundo Maximiano (2000) pela Figura 2.



**Figura 2** - Adaptação original do modelo burocrático ou racional, constituído por três caraterísticas que formam as organizações formais.

Aqui, as esferas pública e privada não se interpenetram no processo de tomada de decisão, o qual está centralizado na Administração. A organização e o controlo, estão assentes numa estrutura hierárquica pesada, técnica e processualmente formal. Surgem como funções destacadas a discricionariedade administrativa que tem um valor residual e as decisões que nunca perdem de vista os objetivos da organização e se caracterizam por serem rígidas e previsíveis. Ainda, a discriminação pessoal é eliminada do processo decisório e a decisão final e respetivas consequências estão a cargo da entidade administrativa competente para o efeito onde os particulares interessados não dispõem de poder para influir, sendo vistos no processo não como parceiros mas apenas como meros utilizadores dos serviços públicos (Bonezi et al., 2008; Secchi, 2009; Cordeiro, 2012).

De acordo com Botrel et al. (2010), trata-se dum modelo racionalista, que nega o conflito de interesses, as pressões exercidas sobre o homem pelos seus próprios limites, o papel do conhecimento, as reações afetivas e os valores do ser envolvido na decisão.

Sobrevive, apenas, como refere Secchi (2009), em cenários de pouca ou nenhuma complexidade e incerteza, onde as exigências do ambiente são óbvias e as tarefas individuais são mínimas.

Apresenta como vantagens:

- ✓ A precisão;
- ✓ A clareza;
- ✓ A constância;
- ✓ A rapidez;
- ✓ A redução de custos;
- ✓ A confiabilidade;
- ✓ A uniformidade.

E, como desvantagens o facto de (Weber, 1982; Vasconcelos, 2004):

- ✓ Ser excessivamente formal impedindo soluções rápidas e eficientes;
- ✓ Impedir subordinações criativas e inteligentes;
- ✓ Assentar numa lógica centralista;
- ✓ Ser pouco transparente revelando-se na maior parte das vezes inacessível à intervenção da sociedade civil;
- ✓ Desatender às especificidades de cada caso;
- ✓ Ser impessoal despersonalizando o relacionamento;
- ✓ Ser desajustado a situações de grande complexidade e incerteza;
- ✓ Ser resistente à mudança;
- ✓ Ignorar problemas de informação e gestão associados ao processo de tomada de decisão.

Estas limitações, associadas nas democracias ocidentais contemporâneas a uma maior desconcentração de tarefas públicas para os governos locais e para o setor privado da sociedade, assim como a formas de poder menos hierarquizadas em que o trabalho em rede (parceria) predomina e enquadra formatos de participação que fomentam o diálogo com vários atores chave em igualdade de circunstâncias, permitiram a que se assistisse ultimamente a uma substituição gradual do MODELO BUROCRÁTICO ou RACIONAL pelo MODELO COLABORATIVO ou INTERATIVO (Innes & Booher, 1999; 2004; Dores, 2009).

Este modelo de planeamento de matriz colaborativa/interativa, caracteriza-se por superar o carácter hermético das esferas pública e privada, assentando na inventariação da realidade existente - incluindo valores e interesses dos diversos atores - na superação de conflitos através do diálogo entre participantes e no ajuste e consenso entre eles,

reconhecendo a natureza conjunta das decisões de planeamento territorial (Shmueli, et al., 2008). Este é mais do que a elaboração de planos e programas (Canário et al., 2010). É na realidade entendido como um processo negocial, informal, que não se confina a objetivos, permeável a diversas metodologias, e que visa coordenar decisões, gerir conflitos e criar consensos entre os diversos atores que intervêm na organização das atividades humanas no território (Correia, 2004). Assume-se, conforme Amado (2002), como um modelo menos preocupado com a racionalidade técnica e mais com a racionalidade das decisões de planeamento, que devem estar direcionadas para dar resposta ao quê, onde e como fazer. Por via do mesmo, atingem-se, como preconiza Alves (2001), procedimentos e práticas de deliberação mais justas, favorecidas pela comunicação horizontal entre os utilizadores do território, e formas de trabalho e aprendizagem coletiva que viabilizam a construção de consensos. Trata-se de um modelo que considera que as escolhas que resultam de perspetivas partilhadas entre os atores públicos e privados, além de revestirem maior legitimidade, são melhores e têm maiores oportunidades de implementação porque assentam em negociações (Canário et al., 2010; Domingo, 2012).

As negociações surgem focadas em três aspetos principais (Ozawa, 1996; Vasconcelos, 2007; Shmueli, et al., 2008):

- 1) Os interesses;
- 2) Os ganhos mútuos; e
- 3) A informação.

Este modelo, distingue-se do anterior pela importância atribuída ao nível da informação, motivações e valores dos diferentes atores, diálogo, capacitação e envolvimento dos participantes, e intervenção no processo de diferentes grupos de influência (Amado, 2002). Tem subjacente a ideia de que os cidadãos e os decisores devem em conjunto programar, executar, monitorizar e rever os destinos das comunidades em que se inserem (GEOTA, 2005); trabalho que não é compaginável com uma estrutura verticalizada, hierárquica e monopolista. Trata-se, por isso, de um modelo que enfatiza a função de coordenação horizontal dos atores envolvidos na busca de soluções para problemas coletivos (Secchi, 2009), e que apresenta como vantagens (Ferrão, 1999; Alves, 2001):

- ✓ Maior número de informações;
- ✓ Sinergia;
- ✓ Avaliação mais objetiva;
- ✓ Maior estímulo e aprendizagem;
- ✓ Resolução mais eficaz de conflitos;
- ✓ Maior eficácia na obtenção de objetivos;
- ✓ Melhoria da qualidade e relevância das análises técnicas;

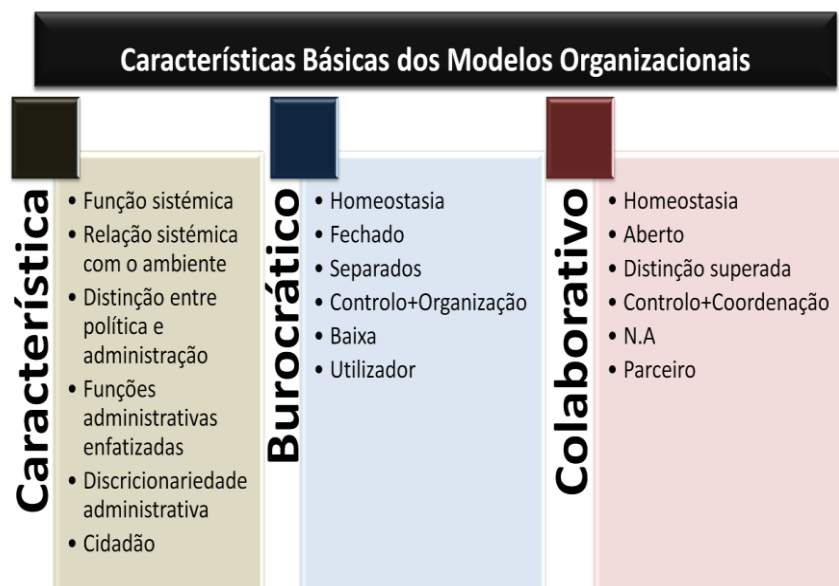
- ✓ Ganhos de legitimidade democrática, confiança e aceitação pública
- ✓ Diminuição de práticas clientelistas e de corrupção;
- ✓ Aumento da justiça social na alocação de recursos públicos;
- ✓ Promoção da cidadania;
- ✓ Favorece os modelos de governação interacionistas;
- ✓ Postula um planeamento mais justo, equitativo, dialogante e preocupado com a construção de consensos entre os vários setores da sociedade.

As suas principais desvantagens são (Marreiros et al., 2007):

- ✓ Fragmentação do tempo do discurso;
- ✓ Esquecimento;
- ✓ Pressão de conformidade;
- ✓ Desinteresse.

Todavia, apesar dos referidos inconvenientes, Pereira (2013) afirma que se trata de um modelo essencial para a sustentabilidade a longo prazo, já que estimula a formação de capital de três tipos (Innes & Booher, 1999) – vd. Figura 3:

- ✓ Capital intelectual (recursos de conhecimento);
- ✓ Capital social (credibilidade e compreensão social, construído pela interação pessoal);
- ✓ Capital político (capacidade de agir coletivamente para desenvolver qualidades locais e captar a atenção externa e recursos).



**Figura 3** - Adaptação original do modelo colaborativo ou interativo. Adaptado do de Secchi, L., *Modelos organizacionais e reformas da administração pública*, Rev. Adm. Pública, vol.43, n.º2, Rio de Janeiro, Mar./Apr.2009

#### **4.4. As Etapas do Processo de Planeamento**

A intervenção do homem no território não é realizada ao acaso, mas segundo uma determinada ordem que nas sociedades atuais é cada vez mais complicada de gerir, dada a existência de uma multiplicidade de fenómenos geradores de novas necessidades. Os planos são instrumentos de resposta a estas novas necessidades e aos problemas e desafios levantados pelo ordenamento do território. De acordo com Amado (2002), o processo de planeamento é um processo multi-etápico e racional de tomada de decisão onde se identificam objetivos, se desenham propostas de execução, se conjugam meios operativos, se implementam ações e se revêem resultados face aos objetivos iniciais. O espaço socialmente construído, possuidor de recursos naturais e detentor de uma história edificada pelos homens que nele habitam é a realidade sobre a qual se vai atuar. Tal circunstância impõem o conhecimento do passado e do presente, o reconhecimento da população e do território, e uma análise prospetiva dos usos e funções futuros (Amado, 2002). O processo de planeamento representa na sua visão mais contemporânea um processo negocial que visa coordenar decisões, gerir conflitos e criar consensos entre os diversos agentes que intervêm e que estão interessados na transformação da organização do território [Correia (2001) citado por Lopes (2011)].

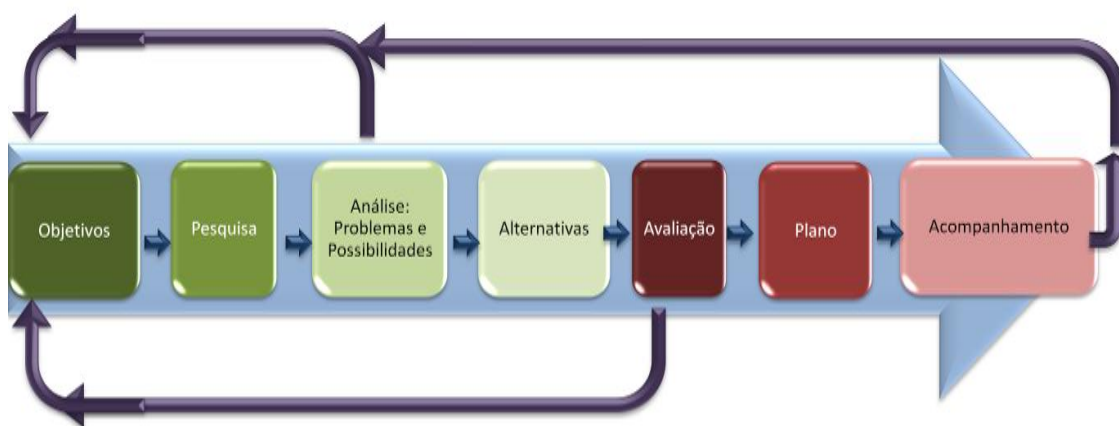
Como processo que é, o planeamento que corresponde a uma sequência de atividades que suportam o processo de ordenamento do território (Partidário, 1999; Silva, 2013), obedece a um ciclo que percorre várias etapas (Cancela d'Abreu, 1989; Costanza, 1992; Carreira, 2009; Renard et al., 2012):

- 1) A enunciação dos objetivos que se pretendem alcançar, com a indicação do instrumento que os hão-de enformar, metodologia a utilizar, e identificação dos respetivos intervenientes;
- 2) O levantamento das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças do território a ordenar ou reordenar, atentando nos recursos naturais, valores condicionantes e, fatores limitativos do desenvolvimento sustentável;
- 3) A caracterização e compreensão do sistema biofísico e da utilização que dele fazem as comunidades humanas;
- 4) A definição das aptidões, capacidades e potencialidades do território;
- 5) A criação e avaliação de alternativas de conjugação de usos e funções existentes e futuras;
- 6) A decisão final que consiste na escolha da alternativa que é fundamentada pela proposta de ordenamento mais adequada a integrar o instrumento de gestão territorial.

É este procedimento, de abordagem racionalista, que corresponde àquilo que é ainda a prática de planeamento, apresentando-se desfalcado de etapas que lhe permitem adequar-se

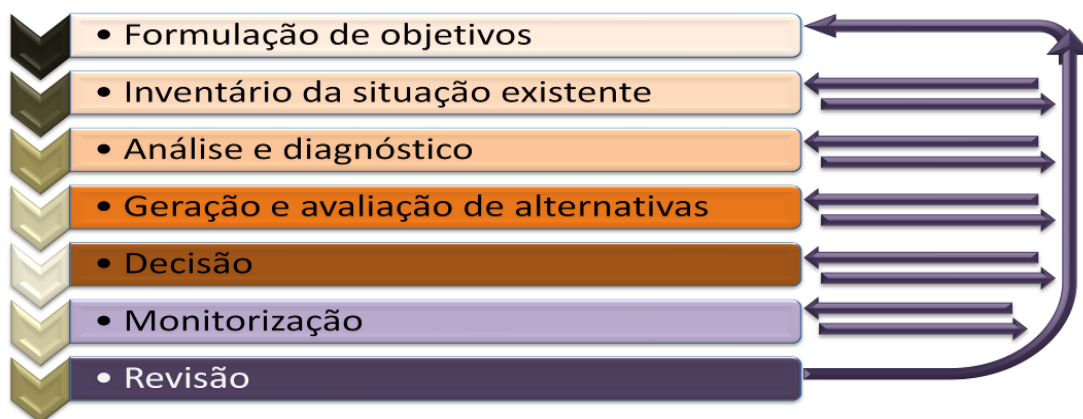
ao ritmo das inevitáveis transformações que ocorrem nas sociedades contemporâneas (Vultos, 2012). Torna-se indispensável, por isso, associar à abordagem racionalista uma abordagem estratégica, que seja capaz de gerir a mudança e delinear prospectivamente cenários previsíveis, elaborando para cada um deles ações ou cursos de ações orientadas para a sustentabilidade.

Não pode, por isso, deixar de opinar-se que planeamento territorial tradicional e planeamento territorial estratégico estão, em cenários de elevada complexidade e incerteza, votados a conviver, em prol da sustentabilidade, de uma forma muito estreita. Nessa conformidade, Lawson (1980) adiciona três novas etapas que visam a dimensão estratégica do plano (Amado, 2002) (Figura 4).



**Figura 4** - Adaptação original das quatro etapas do processo de planeamento de Lawson (1980). Adaptado de Amado, M., *O Processo de Planeamento Urbano Sustentável*, Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2002

E, Partidário (1999) vem apresentar como etapas do processo de planeamento as que integram o esquema que a seguir se apresenta (Figura 5).



**Figura 5** – Adaptação original do Ciclo do processo de planeamento. In: Partidário (1999:67). Adaptado de Francisco, A., *Desafios do Desenvolvimento e do Ordenamento do Território na Província do Namibe (Angola)*, Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, 2013

Pelo exposto, impõe-se considerar que a realidade em si própria e a percepção multidisciplinar que dela é feita (social, económica, ecológica, política, histórica, etc.), obrigam a considerar não só as variáveis que afetam diretamente o território alvo do plano, mas também os impactos que delas podem resultar para outros sistemas ou subsistemas, estimando as possíveis implicações de cada curso de ação, de modo a obter uma melhor compreensão das vinculações entre as ações e os objetivos (Bana & Costa, 1998).

Pelo que, no ciclo do planeamento os problemas devem ser abordados de forma sistémica, no âmbito das suas relações inter-setoriais (Rebelo, 2006), decompondo-se o processo nas seguintes etapas: “formulação de objetivos e identificação dos caminhos que permitem alcançá-los, avaliação de alternativas e identificação da opção a seguir e dos meios a mobilizar, divulgação das soluções e das regras, e negociação com os agentes não públicos no que se refere à sua participação nos processos de decisão.

Desta forma, de acordo com Lobo et al. (1990), assumem particular relevância os seguintes aspetos, que também se representam na Figura 6:

- ✓ Organização da informação (recolha, tratamento, atualização, estruturação);
- ✓ Processos de permanente avaliação e seleção;
- ✓ Monitorização, que consiste na avaliação do processo de planeamento de um modo crítico;
- ✓ Implementação de decisões de carácter colegial, permitindo incorporar nos planos uma pluralidade de interesses;
- ✓ Comunicação e divulgação das análises, das propostas e das opções à população em geral.



**Figura 6** – Adaptação original do processo de planeamento e gestão estratégicos. Adaptado de Rebelo, E. e Paiva, L., *Planeamento urbano para a integração de imigrantes*, Alto-Comissariado para a imigração e minorias étnicas (ACIME), Observatório da Imigração, 2006



De modo a rumar em direção ao desenvolvimento sustentável o processo de planeamento territorial não deve aparecer desgarrado do planeamento ambiental, mostrando-se pertinente aqui fazer alusão a Ian McHarg, que importou com bravura as questões ecológicas para o processo de planeamento, que de acordo com o mesmo se desenvolve em onze etapas (Amado,2002):

- 1) identificação dos problemas e potencialidades;
- 2) definição de objetivos;
- 3) inventário e análise do processo biofísico e sócio-culturais ao nível regional;
- 4) inventário e análise do processo biofísico e sócio-culturais ao nível local;
- 5) estudos de detalhe;
- 6) desenvolvimento de conceitos e opções;
- 7) plano paisagístico;
- 8) envolvimento da população;
- 9) mapas detalhados;
- 10) implementação do plano;
- 11) gestão/administração

#### **4.5. Os Sistemas e os Instrumentos de Gestão Territorial**

Em Portugal a política pública de ordenamento do território, realiza-se, em particular, através de um sistema de gestão territorial [vd. artigos 66º da C.R.P., 7º da Lei n.º 48/98, de 11 de agosto, 8º da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio (LBPSOTU) e 2º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio (RJIGT)]. A gestão territorial pode ser enformada por um de três tipos de sistemas (Silva, 2000; Crespo, 2003):

- ✓ SISTEMA CENTRALIZADO ou TOP-DOWN;
- ✓ SISTEMA DESCENTRALIZADO ou BOTTOM-UP; e,
- ✓ SISTEMA MISTO ou de AUTONOMIA LIMITADA.

Segundo Crespo (2003), no primeiro as orientações fundamentais sobre a organização do território pertencem à Administração Central e à Administração Local que o executam; no segundo, a última dispõe de um amplo grau de autonomia face à primeira na elaboração dos planos e na sua gestão; e, no terceiro, a Administração Central e a Local são parceiras na tomada de decisão, competindo ao Governo verificar a conformidade dos planos locais com as orientações nacionais e a compatibilização entre eles. Ainda de acordo com o mesmo autor, o sistema de gestão territorial definido em 1998/99, em Portugal, apresenta características que fazem dele, um sistema misto. Entre nós, a gestão territorial, é um meio de intervenção administrativa no solo que contribui para a realização dos objetivos da política pública de solos e de regulação fundiária (cfr. artigo 27º da LBPSOTU), e que pretende garantir:

- ✓ A melhoria das condições de vida e de trabalho das populações;
- ✓ A correta distribuição e localização no território das atividades económicas, das funções de habitação, de trabalho, de cultura e de lazer;
- ✓ A criação de oportunidades diversificadas de emprego como meio para a fixação das populações, particularmente nas áreas menos desenvolvidas;
- ✓ A preservação e defesa de solos com potencialidade para aproveitamento com atividades agrícolas, pecuárias ou florestais, de conservação da natureza, de turismo e lazer, de produção de energias renováveis ou de exploração de recursos geológicos, de modo a que a afetação daqueles solos a outros usos se restrinja às situações em que seja efetivamente necessária e se encontre devidamente comprovada;
- ✓ A adequação de níveis de densidade urbana, impedindo a degradação da qualidade de vida, bem como o desequilíbrio da organização económica e social;
- ✓ A rentabilização de infraestruturas, evitando a extensão desnecessária das redes e dos perímetros urbanos e racionalizando o aproveitamento das áreas intersticiais;
- ✓ A aplicação de uma política de habitação que permita resolver as carências existentes;
- ✓ A reabilitação e a revitalização dos centros históricos e dos elementos do património cultural classificados, bem como do respetivo parque habitacional em detrimento de nova construção;
- ✓ A promoção da acessibilidade de todos os cidadãos aos edifícios, bem como aos espaços públicos e de uso coletivo;
- ✓ A recuperação e regeneração de áreas degradadas; e,
- ✓ A prevenção e redução de riscos coletivos.

De acordo com o quadro legal vigente, o sistema de gestão territorial organiza-se, num plano de interação coordenada, em quatro âmbitos: nacional, regional, intermunicipal e municipal. Cada um deles é concretizado através de vários instrumentos de programação, de planificação e de gestão territorial que identificam, graduam e harmonizam os vários interesses públicos e privados com tradução no ordenamento do território (cfr. artigos 38º e 39º da LBPSOTU, 2º, 30º a 68º, 69º e 75º a 114º d do RJIGT), concretamente (Figura 7):

- ✓ Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT);
- ✓ Programas Setoriais de Ordenamento do Território (PSOT);
- ✓ Programas Especiais de Ordenamento do Território (PEOT);
- ✓ Programas Regionais de Ordenamento do Território (PROT);
- ✓ Programas Intermunicipais de Ordenamento do Território (PIMOT);

- ✓ Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território (onde se incluem o Plano Diretor Intermunicipal- PDI, os Planos de Urbanização Intermunicipais – PUI, e os Planos de Pormenor Intermunicipais- PPI);
- ✓ Planos Municipais de Ordenamento do Território (onde se incluem o Plano Diretor Municipal - PDM, os Planos de Urbanização – PU, e os Planos de Pormenor -PP).



**Figura 7** – Adaptação original dos vários instrumentos de programação, de planificação e de gestão territorial que identificam, graduam e harmonizam os vários interesses públicos e privados com tradução no ordenamento do território

Os instrumentos de programação vinculam as entidades públicas, estabelecem o quadro estratégico de desenvolvimento territorial e as diretrizes a considerar em cada nível de planeamento ou definem a incidência espacial de políticas a considerar em cada nível de planeamento, correspondendo a intervenções maioritariamente da Administração Central na tutela de interesses públicos de âmbito nacional e regional (Anexo 1). Por seu turno, os instrumentos de planeamento, correspondem a intervenções da Administração Local, maioritariamente de carácter dispositivo, que vinculam não só as entidades públicas, mas, também, direta e imediatamente, os particulares, estabelecendo opções e ações concretas em matéria de planeamento e organização do espaço, sendo os únicos instrumentos passíveis de determinar a classificação e qualificação do uso do solo, bem como a respetiva execução e programação (Anexo 2). Do ponto de vista formal, e salvo algumas exceções, o quadro legal vigente em Portugal em matéria de gestão territorial demonstra, como refere Ferrão (2011, 2014), conhecimento quanto ao funcionamento do sistema de ordenamento do território, ou

seja, sobre os instrumentos e procedimentos existentes. Todavia, ao contrário dos outros países europeus, pouco se sabe sobre as interações que se estabelecem entre os vários fatores que condicionam o seu desenvolvimento, particularmente os resultantes do cidadão enquanto indivíduo integrado e pertencente a um determinado espaço físico (Faludi, 2007; Friedmann, 2008; Ferrão, 2011; Ferrão, 2014).

O Sistema de Gestão Territorial (SGT) atualmente vigente em Portugal tem maior pendor descentralizador, ampliando a responsabilidade municipal no ordenamento do território, que salvo algumas exceções, como refere González (2012) é o nível mais adequado à resolução de problemas e conflitos da vida corrente. A história demonstra, porém, que nem sempre assim sucedeu e que o planeamento municipal - em particular no que respeita aos Planos Diretores Municipais de primeira geração - teve impactos negativos no ordenamento do território, não fomentando a igualdade ao nível da ocupação urbanística, nem promovendo o envolvimento direto da população.

No que respeita ao défice democrático, a Revolução de Abril de 1974 não logrou corrigi-lo, quer por ausência de uma cultura técnica que olhasse o planeamento como uma atividade comunicacional entre as partes interessadas; quer ainda, por faltar à população portuguesa uma cultura de cidadania capaz de promover maiores graus de exigência em relação à Administração Pública. Ora, ainda que o legislador português tenha procurado em 1998/1999 de algum modo combater a situação existente, quer por via da melhoria das formas de comunicação, quer por via da transformação da participação de ato pontual a ato contínuo do processo de planeamento, a verdade é que os níveis de participação continuam a ser fracos.

O que permite concluir que a existência de mecanismos formais para a participação pública no sistema de gestão territorial, só por si não é suficiente para garantir que os interesses ou as preferências dos cidadãos serão considerados pelos responsáveis municipais no momento da elaboração dos planos territoriais. É necessário que a participação seja assumida não só como uma formalidade, ato do processo de tomada decisão, mas como uma condição essencial a todo esse processo, no qual a população tem de estar motivada para intervir “*ab initio*” contribuindo para a construção de alternativas sobre as quais recairá, subsequentemente, a decisão do poder político legitimamente eleito (Crespo, 2003). Isto não se compadece, obviamente, com a mera recolha de opiniões e sugestões no início do processo e de críticas e reclamações no final da elaboração dos planos, nem com o seu acompanhamento por comissões consultivas onde apenas têm assento representantes de interesses públicos (Oliveira & Lopes, 2012; Oliveira, 2015).

O planeamento participado implica o envolvimento efetivo dos cidadãos e das entidades representativas dos interesses ambientais, económicos, sociais e culturais

relevantes ao longo de todo o processo (CCE, 2002; André et al., 2006; Dinsmore & Cabanis-Brewin, 2009; dos Santos, 2011; Hendriks 2011; Landemore, 2012; Lukensmeyer 2012; Moura, 2013; Orosa, 2014, Macedo, 2014; Martins, 2015; Rede RSO PT, GT ISO 26000, 2015). Este é um processo em que se confrontam interesses divergentes e onde o controle político e técnico das soluções e resultados finais está dificultado. De qualquer forma, as experiências conhecidas mostram que a adoção de processos e mecanismos de participação alargada gera maior aceitação de resultados e maior facilidade na implementação das decisões que deles são indissociáveis (Soares, 2001). É, aliás, seguindo essa lógica que a Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2015, de 16 de julho, que aprova a estratégia “Cidades Sustentáveis 2020”, vem consignar a necessidade de reforçar:

- ✓ A participação;
- ✓ A inclusão social;
- ✓ A educação; e,
- ✓ A proteção do ambiente.

Para tanto, a gestão territorial tem definitivamente de abandonar as formas verticalizadas e unilaterais de atuação, devendo centrar-se numa lógica descentralizada e horizontalizada, que fortaleça a comunicação entre a Administração Pública e a Sociedade. Entre elas, e os diversos atores que as integram, deve ser constituída uma rede complexa de relações, interações e negociações permanentes, que responda às debilidades e necessidades de estruturação urbana do território, e impulse o crescimento e a consolidação do desenvolvimento urbano sustentável, contribuindo para a promoção das condições necessárias à competitividade, sustentabilidade e coesão nacional. (Snellen, 2002).

#### **4.6. O Desenvolvimento Sustentável e a Sustentabilidade: Desígnios da Gestão Territorial**

Do ponto de vista substantivo o conceito de desenvolvimento sustentável foi inicialmente esboçado em 1972 pelas Nações Unidas na Conferência de Estocolmo (Suécia) sobre o Meio Ambiente Humano. Esta conferência que reuniu representantes de 113 países e 250 organizações não-governamentais, teve como objetivo evocar a necessidade de atenção de toda a humanidade para as suas ações sobre o planeta Terra, e as graves consequências que delas decorriam devido ao grau de destruição da natureza, gerando assim sérios riscos para a sobrevivência da humanidade. Embora sem fazer alusão à expressão desenvolvimento sustentável, a conferência veio captar a sua essência ao proclamar que a defesa e melhoria do meio ambiente humano para as gerações presentes e futuras se converteu na meta imperiosa da humanidade, que se deve perseguir, ao mesmo tempo em que se mantém as metas fundamentais já estabelecidas, da paz e do desenvolvimento económico e social em todo o

mundo. Convocou assim toda a comunidade internacional a contribuir na busca de soluções para uma diversidade de problemas de cunho ambiental.

Só em 1987 é que o termo de desenvolvimento sustentável veio a ser formalmente fixado, referindo o Relatório-Brundtland, que o desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem também às suas, aí se afirmando que o mesmo não é um estado permanente de harmonia, mas um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, a orientação dos investimentos, os rumos do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão de acordo com as necessidades atuais e futuras. Assim, o desenvolvimento sustentável não é uma meta, mas um processo dinâmico de adaptação, aprendizagem e ação.

Desde então, a ONU tem realizado várias conferências para debater as questões referentes ao desenvolvimento sustentável e o meio ambiente, procurando soluções para os principais impactos ambientais globais resultantes da ação do Homem. O conceito de desenvolvimento sustentável consolidou-se em 1992 no Rio Janeiro com a Conferência das Nações Unidas designada por “Cimeira da Terra” ou “Eco-92”; reafirmou-se e aprimorou-se em em 2002 e 2012, respetivamente, na Cimeira da Terra sobre Desenvolvimento Sustentável realizada em Joanesburgo e na Conferência sobre o Desenvolvimento Sustentável realizada no Rio de Janeiro e conhecida como Rio +20. Além das conferências já citadas merecem ainda destaque as de:

- ✓ Kyoto (1997) - Cúpula do Clima e Aquecimento Global;
- ✓ Olinda (1999) - Convenção da Desertificação;
- ✓ Haia (2000) - Cúpula do Clima e Aquecimento Global;
- ✓ Bonn (2001) - Cúpula do Clima e Aquecimento Global.

Refere-se que foi em 1992, com a Conferência do Rio ou Cimeira da Terra, que o desenvolvimento sustentável ganhou uma maior visibilidade, difundindo-se a ideia de que a sua prossecução exige planos de ação que permitam a plena integração das dimensões ambiental, social e económica. E é nesta esteira que veio a ser subscrito o plano de ação em prol do desenvolvimento sustentável na tomada de decisões a nível global, nacional, regional e local, designado por Agenda 21, que com uma visão poderosa a longo prazo, procura encontrar um equilíbrio entre as necessidades económicas e sociais e a capacidade dos recursos e ecossistemas da Terra. Os objetivos da Agenda 21, avaliados e reiterados em 2002, na Cimeira de Joanesburgo consideraram que apesar dos esforços produzidos existia a necessidade de redobrá-los, promovendo assim uma mais completa integração das dimensões ambiental, social e económica para que sejam todos a colher os benefícios que o desenvolvimento sustentável pode produzir (Rees & Wackernagel, 1996; Vonkeman, 2002; Quental et al., 2004; Nogueira, 2011).

De igual modo, na conferência Rio + 20 “O Futuro Que Queremos” avaliaram-se os esforços anteriormente efetuados para a prossecução do desenvolvimento sustentável, renovando-se o compromisso com o mesmo, e reafirmando-se a necessidade de uma melhor integração dos aspetos económicos, sociais e ambientais do desenvolvimento sustentável em todos os níveis, e reconheceram-se como fundamentais para o desenvolvimento sustentável as oportunidades dos povos em serem atores de suas vidas e de seu futuro, de participarem das tomadas de decisões e de expressarem suas preocupações, salientando-se que este “exige ações concretas e urgentes, e só pode ser alcançado com uma ampla aliança de pessoas, governos, sociedade civil e setor privado, todos trabalhando juntos para garantir o futuro que queremos para as gerações presentes e futuras (Declaração Final da Conferência Sobre o Desenvolvimento Sustentável - RIO + 20, O Futuro Que Queremos).

Em Portugal, o documento orientador da política de desenvolvimento sustentável é a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS). O desenvolvimento sustentável foi definido em 2007 pela Agência Portuguesa do Ambiente (APA) no documento “Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável – SIDS Portugal”, como sendo um processo evolutivo que se traduz no crescimento da economia, na melhoria da qualidade do ambiente e da sociedade para benefício das gerações presente e futura (Furtado, 2009).

O documento “SIDS Portugal” resultou da evolução de um documento publicado pela primeira vez em 2000 denominado de “Proposta para Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável”, e assenta em listagens de verificação multitemáticas que procuram refletir domínios que apresentam relevância política. O “SIDS Portugal” é consubstanciado pelo modelo de Forças motrizes, Pressões, Estados, Impactos, Respostas (FPEIR; ou em inglês do *Driving Forces, Pressures, State, Impact, Responses* – DPSIR). Trata-se de um modelo causal muito útil para descrever as interações entre a sociedade e o meio ambiente, permitindo avaliar a eficácia das respostas postas em prática. Ele considera que as atividades humanas vão degradar o estado do Ambiente, que por sua vez poderá atingir impactes na saúde humana e nos ecossistemas, levando a que a sociedade emita respostas através de medidas políticas, tais como normas legais, taxas e produção de informação, as quais podem ser direcionados a qualquer compartimento do sistema.

Do ponto de vista jurídico, o conceito de desenvolvimento sustentável surge no ordenamento do território português no artigo 3º, alínea a) da Lei n.º 19/2014, de 14 de Abril, que fixa as Bases da Política de Ambiente, como um princípio de atuação pública. Obriga à satisfação das necessidades do presente sem comprometer as das gerações futuras.

Trata-se de um conceito que está associado ao conceito de sustentabilidade (Gooland, 1995; Van Bellen, 2004; Heinberg, 2007; Partidário, 2007, 2007a; Guimarães & Feichas, 2009).

De acordo com Marques & Machado (2014), o desenvolvimento sustentável é uma locução verbal em que se ligam dois conceitos contraditórios, na qual a sustentabilidade qualifica o desenvolvimento; e para Gomes (2014), este conceito está em erosão na atualidade, reduzindo-se a fórmula à sua expressão mais simples: sustentabilidade.

Segundo o dicionário da língua portuguesa o vocábulo sustentabilidade significa a qualidade ou condição do que é sustentável (Priberam, 2013). Deriva do latim *sustentabile*, que designa aquilo que pode ser mantido ao longo do tempo, e é encontrado já na época de Platão (século IV A.C.) e na Lei das 12 Tábuas (450 a.C.), reportando-se à regenerabilidade das florestas como condição de sobrevivência das comunidades (UN, 1992; Pope et al., 2004; Gomes, 2014). Assenta em duas premissas:

- ✓ Assegurar mecanismos de compensar, no futuro, as perdas do presente;
- ✓ Trazer os interesses futuros à ponderação da tomada de decisões no presente.

De um ponto de vista conceptual, a palavra sustentabilidade pode ser utilizada em dois sentidos distintos, o restrito e o amplo (Canotilho, 2010).

- ✓ SENTIDO RESTRITO - aponta para a proteção e manutenção a longo prazo de recursos através do planeamento, economização e obrigações de condutas e de resultados. Deve impor que:
  1. a taxa de consumo de recursos renováveis não pode ser maior que a sua taxa de regeneração;
  2. os recursos não renováveis devem ser utilizados em termos de poupança ecologicamente racional, de forma que as futuras gerações possam também, futuramente, dispor destes;
  3. os volumes de poluição não possam ultrapassar quantitativa e qualitativamente a capacidade de regeneração dos meios físicos e ambientais;
  4. a medida temporal das agressões humanas esteja numa relação equilibrada com o processo de renovação temporal;
  5. as ingerências nucleares na natureza devem primeiro evitar-se, e a título subsidiário compensar-se e restituir-se.
- ✓ SENTIDO AMPLO - procura captar aquilo que a doutrina atual designa por “três pilares da sustentabilidade” (Elkington, 1994; Elkington, 2012; Barbieri & Cajazeira, 2009; Pereira & Silva, 2012):
  1. Pilar I – a sustentabilidade ecológica;
  2. Pilar II – a sustentabilidade económica;
  3. Pilar III – a sustentabilidade social.



A sustentabilidade assume uma natureza multidisciplinar, e aparece em Portugal configurada na Constituição da República como (Canotilho, 2001):

- 1) Tarefa fundamental (artigo 9.º/e);
- 2) Princípio fundamental da organização económica (artigo 80.º/d);
- 3) Incumbência prioritária do Estado (artigos 81.º/a, 81.º/m e 81.º/n);
- 4) Direito fundamental (artigo 66.º/1);
- 5) Dever jufundamental do Estado e dos cidadãos (artigo 66.º/2);
- 6) Princípio vetor e integrador de políticas públicas (artigo 66.º/2/c, d, e, f, g).

Dada a natureza multidisciplinar da sustentabilidade e a complexidade dos contextos em que se aplica, para um planeamento e implementação adequados exige-se um envolvimento mais direto e ativo de todos incluindo o cidadão.



## Capítulo 5: A Cidadania e Democracia

---

### 5.1. A Cidadania

A cidadania é, como alega Taveira (2009), um ônus que cada cidadão traz consigo e que lhe confere o direito e o encargo de participar ativamente da vida política do Estado, seja através do voto ou referendo, seja através da iniciativa popular ou por meio de um controle sobre os atos dos dirigentes governamentais, verificando e fiscalizando, nomeadamente, o respeito pelos princípios da moralidade, da probidade, e da legalidade, e o respeito pelo patrimônio histórico-cultural e ambiental nacional.

Trata-se, por isso, como o citado autor refere, de uma condição “*sine qua non*” à democracia, que se filia numa posição jurídico-política que consiste no “direito a ter direitos” e encontra-se arraigada a sentimentos de pertença a dada comunidade. Implica consciência cívica quer dos direitos, inerentes a essa comunidade, quer dos deveres respetivos, e aprendizagem para o seu exercício responsável. Pressupõe realizar a participação e envolvimento dos membros da comunidade, na formação e tomada de decisões, identificando problemas e definindo soluções, que contribuam para o aperfeiçoamento das instituições da comunidade em que se inserem e para o desenvolvimento das políticas públicas (Taveira, 2009).

Portanto, é de suma importância lembrar, que cidadania não se restringe aos direitos de votar e ser votado (Melo, 2013).

#### 5.1.1. O Conceito de Cidadania

Embora, a raiz etimológica da palavra cidadania proceda do vocábulo latino “*civitas*” que significa “cidade”, o conceito surgiu na Grécia antiga, entre os séculos VIII e VII a.C., reportado à participação ativa dos cidadãos nas decisões políticas da Pólis (Cordeiro, 2012). De acordo com o dicionário da língua portuguesa ela significa a qualidade de cidadão, ou seja, a de indivíduo no gozo dos direitos civis e políticos de um Estado livre (Priberam, 2013). Durante muitos séculos não foi predicado de todos; expandindo-se, porém, sobremaneira a partir da Revolução Francesa com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que assumindo o povo como epicentro do poder executivo, legislativo e judicial, veio considerar a existência de direitos naturais e inalienáveis do Homem. Como refere Santana (2009), o conceito de cidadania, que se confunde em grande parte com a história das lutas pelos direitos humanos, esteve e está em permanente construção e constante conquista. Não existe uma definição simples e definitiva de cidadania, dada a sua natureza em mudança; tratando-se,

além disso, de um conceito susceptível de diversos enfoques. De um ponto de vista filosófico-político, remete-nos para a própria ideia de política e para as suas dimensões normativas, respeitando “o tipo de sociedade e comunidade política que queremos” (Mouffe, 1993).

Para Arendt (1989), a cidadania é o direito a ter direitos. Para Barbalet (1989) e Soares (2001) a mesma alicerça-se na participação dos cidadãos no exercício do poder político através do processo eleitoral. Kymlicka (1998) entende-a como um conjunto de direitos e deveres decorrentes de um estatuto (o estatuto de cidadania), e simultaneamente como uma identidade partilhada, ou seja, como a pertença a uma comunidade, comum a diversos grupos. Dallari (1998) define-a como um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo do povo, e a possibilidade de aceder a todos os bens que a sociedade pode oferecer-lhe; devendo assumir uma função integradora, de não exclusão. Para Janoski, (1989), a cidadania é a pertença passiva e ativa de indivíduos num Estado-nação com certos direitos e obrigações universais num nível específico de igualdade (Ferreira, 2005). Herkenhoff (2001) associa-a à dignidade da pessoa humana e à aquisição de direitos, através da luta individual e da luta coletiva; esclarecendo que a cidadania – condição essencial para que alguém possa ser pessoa – não constitui uma soma de direitos, nomeadamente de participação social, implicando, também, deveres.

Para Marshall (2002), trata-se de um “*status*” concedido aos que são membros integrais de uma comunidade, os quais quando o possuem são iguais nos direitos e obrigações que daquele decorrem. Pinsky (2003) refere-a como um conceito histórico, que varia no espaço e no tempo, e deve comportar os direitos civis, políticos e sociais, necessitando da participação e fiscalização dos cidadãos para sua efetiva aplicabilidade (Pereira, 2005).

D'Urso (2005) define-a como uma posição jurídico-política através da qual o cidadão adquire um conjunto de direitos (civis, políticos e sociais), de deveres e a possibilidade de participar na vida coletiva do Estado. Carvalho (2008) interpreta-a como o exercício dos direitos políticos, civis e sociais, que se realiza através da participação dos cidadãos na tomada de decisões do Estado; afirmando que uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos, é um ideal desenvolvido no Ocidente e talvez inatingível, dada a incapacidade do sistema representativo de produzir resultados que impliquem a redução da desigualdade. Monteiro e Castro (2008) referem-na como um conjunto de direitos e deveres da pessoa na sociedade de que faz parte, destacando que a mesma se concretiza através de um processo de aprendizagem de maior participação que envolve a construção de pertença e identidade coletivas. Para Baranoski et al. (2009) a cidadania vai além do direito a ter direitos, implicando além de deveres, o acesso aos direitos inscritos e a garantia do seu exercício em condições de igualdade de participação no meio social. Ribeiro (2010) relaciona-a com o sentimento de pertença a uma comunidade e com a participação dos cidadãos nos assuntos públicos. Silva (2010), considera-a como um direito fundamental, inerente ao ser humano, que

dá a possibilidade de exercer, por meio da participação, da luta, e do cumprimento de deveres, outros direitos conquistados. Cordeiro (2012) associa-a a uma condição de igualdade civil e política; entendendo-a como um processo social pelo qual os indivíduos e grupos sociais se ocupam reivindicando, expandindo ou perdendo direitos. Melo (2013) descreve-a não só como o direito destinado ao indivíduo de participar ativa e passivamente do processo político, mas também como o dever do Estado para com cidadão de oferecer o mínimo existencial para garantir-lhe a dignidade. Nacionalidade e cidadania são conceitos que não mais se confundem.

### **5.1.2. Critérios de Determinação, Características e Dimensões de Cidadania**

Segundo o Centro de Informação Jacques Delors - EUROCID, a cidadania é determinada por cada Estado em função de 2 critérios:

1. O da filiação ou "*jus sanguinis*", e
2. O do local de nascimento ou "*jus soli*".

Tem como características a universalidade, a territorialização e a individualização, isto é, o vínculo direto entre o indivíduo e o Estado, e a índole estatal-nacional (Lavalle, 2003; Monteiro & Castro, 2008). Não se trata apenas de um somatório de direitos e deveres com expressão normativa, reclamando um espaço alargado para o diálogo bidirecional entre os membros da comunidade e as instâncias de poder.

Segundo Corrêa (2002) a mesma comporta duas dimensões - uma jurídica e uma política, respeitando a primeira ao vínculo que o cidadão tem com uma comunidade político-estatal, na qual é reconhecido como sujeito de direitos e de deveres; correspondendo a segunda a um processo de construção da inclusão social, que tem por eixo o acesso aos espaços públicos, indispensáveis à realização plena de cada cidadão.

Para Marshall (2002), a cidadania assenta, não em duas, mas em três dimensões distintas, complementares e sequenciais de direitos: os civis, os políticos e os sociais.

São, também, estas as dimensões de cidadania realçadas por Cordeiro (2012), que refere que ser cidadão é ter consciência de que se é sujeito de direitos (civis, políticos e sociais) que se redefinem e se reconfiguram, e que é assim que se chega à justiça em seu sentido mais amplo, ou seja, o do bem comum.

### **5.1.3. A História da Cidadania**

Nas palavras de Herkenhoff (2001), a história universal da cidadania é a história da caminhada dos seres humanos para afirmarem a sua dignidade e direitos inerentes a toda a pessoa humana. Nessa medida, poder-se-á dizer, que o conceito de cidadania foi sendo borilado ao longo da história, e contempla duas grandes etapas: a primeira que vai da Grécia antiga à Revolução Francesa; e a segunda que se inicia a partir da Revolução Francesa e se estende até aos nossos dias (Stark, 2007; Melo, 2013).

Na Grécia antiga a cidadania encontrava-se marcada pela participação direta e ativa dos cidadãos nas decisões políticas das Pólis a que pertenciam. Não sendo privilégio de todos, a cidadania contemplava apenas uma pequena fatia da população (os aristocratas), na qual não se incluíam os indivíduos menores de 21 anos, as mulheres, os escravos e os estrangeiros. A estes não eram reconhecidos os requisitos necessários para participar na vida pública. Situação que se manteve intocada mesmo após as reformas de Clístenes (509 A.C.), que extirpando privilégios e fundando-se na igualdade e na participação ativa, continuavam a negar-lhes a possibilidade de interferir na esfera pública, e de intervir nas Assembleias, estabelecer leis, ocupar cargos públicos, ou exercer a magistratura e/ou ministrar a justiça. Estas não eram funções consentidas aos que na Pólis se encontravam relegados para a esfera privada - os não cidadãos; antes eram funções deferidas aos homens a quem estava franqueado o acesso à esfera pública, e a quem era consentida a intervenção nos domínios económico, político, religioso e militar; Daí que, na Grécia antiga o conceito de cidadania estivesse intimamente relacionado ao de Pólis, cuja dicotomia organizacional se refletia, na diferenciação entre não cidadãos e cidadãos (Brito, 2001; Soares, 2001; Pinsly & Pinsky, 2003; Guarinello, 2003; Pinsky, 2004; Santana, 2009; Pedrosa, 2010; Cordeiro, 2012).

Também na Roma antiga a cidadania não era atributo de todos, existindo uma distinção clara entre cidadãos e não cidadãos; e entre cidadãos e cidadãos ativos. Do conjunto dos não cidadãos faziam parte as mulheres, as crianças, os escravos e os estrangeiros; sendo o conjunto dos cidadãos integrado por todos os romanos livres. Estes eram, por seu turno, ativos se gozassem de privilégios de poder, concretamente, dos direitos de participar na vida política e de acesso aos cargos públicos (Dallari, 1998; Ferreira, 2002; Funari, 2003; Moreira et al., 2008; Silva, 2010; Bächtold, 2012; Brito, 2011).

A referida segregação entre indivíduos livres, que contrapunha patrícios a plebeus, e que durante muito tempo persistiu em Roma, gerou descontentamento, e potenciou o aparecimento de várias leis escritas que procuravam no citado contexto a igualdade entre homens livres e a diminuição das desigualdades político-sociais existentes (Santana, 2009; Berutti, 2010). Entre elas destacam-se aqui, a Lei das Doze Tábuas, que veio a lume em 450 A.C., e garantiu a participação política da plebe, consignando que a última vontade do povo

tem força de lei (Guimarães, 1999). A *Lex Hortensia* (287 A.C.), que deu força aos plebiscitos, ou seja, às deliberações aprovadas pela plebe nas suas assembleias (Pinsky & Pinsky, 2003; Hill, 2007), e a *Constitutio Antoniniana* ou Édito de Caracala (Gonçalves, 2012), que ampliou a cidadania romana concedendo-a a quase todos os habitantes do Império (Soares, 2001; Guarinello, 2008).

Com o ruir do império romano, e o despontar de um sistema centrado nas questões fundiárias que desencadeou mudanças profundas na organização da sociedade, tornou-se obscura a distinção entre esfera pública e esfera privada, e preteriu a política à religião – o feudalismo – o conceito de cidadania tornou-se omissivo durante toda a Idade Média. Como refere Cordeiro (2012) “O homem medieval, ou era vassalo, ou servo, ou suserano, nunca foi cidadão”. E pese embora, a formação dos Estados Nacionais, o renascimento, e o aparecimento de uma nova classe social (a burguesia) tenham contribuído para alterar tal situação; só a partir de meados do século XVII – com o desenvolvimento das ciências e a difusão dos ideais iluministas – é que o conceito de cidadania veio de novo a ser convocado; tendo sido com a Revolução Francesa de 1789 que o mesmo se redefiniu de acordo com a regra basilar da democracia, segundo a qual todos os seres vivos nascem livres e iguais, devendo por isso ter os mesmos direitos (Bernardes, 1995; Soares, 2001; Arendt, 2007; Santana, 2009; Brito, 2011; Cordeiro, 2012; Melo, 2013).

A igualdade de direitos proclamada nesta época, em que cidadania e nacionalidade se tornaram coincidentes (EUROCID), era, porém, simbólica, porque era tolhida no seu exercício pelas desigualdades de género e sociais então existentes, que faziam com que a cidadania não estivesse ao alcance de todos. Tal situação impulsionou, nos séculos XIX e XX, uma série de lutas sociais por meio das quais as mulheres, os trabalhadores, os pobres e as minorias excluídas perseguiram com afã a aceitação da sua participação na vida pública, ambicionando que a igualdade de direitos afirmados pelo Estado se tornasse real e abrangente (Barbalet, 1989; Santana, 2009; Brito, 2011; Baranowski, 2016).

Esta luta pela prática da igualdade e pela inclusão, que por imperativos de justiça social se acentuou no início do século XX, persiste, de acordo com Melo (2013), ainda na atualidade; e está associada, nas palavras de Baranowski (2016?), ao modelo da relação social e económica que a sociedade apresenta, e que determinará o nível de cidadania a que cada sujeito poderá aceder (Corrêa, 2002, p. 22). Ao Estado incumbe garantir as condições necessárias à eliminação dos obstáculos que impedem uma participação livre e igual de todos na vida pública, assegurando o exercício satisfatório de cidadania e a consequente confiabilidade e credibilidade no funcionamento das suas instituições (Soromenho Marques, 1996; Pinsky, 2003; Pinsky & Pinsky, 2003; Pinsky, 2004; Melo, 2013; Baranowski, 2016).

#### **5.1.4. As Teorias da Cidadania**

As dimensões jurídica, política e de identidade compreendidas no conceito de cidadania assumem significados diversos na literatura, não havendo consenso quanto à definição, grau de importância e relação que entre elas se estabelecem; emergindo, desta forma, diferentes teorias de cidadania (Cohen 1999; Kymlicka e Norman 2000; Carens, 2000). Estas centram-se, como refere Kymlicka (1998) nos atributos dos cidadãos individuais, demonstrando a história que o cidadão foi sendo objeto de interpretações teóricas e práticas diversas, constituindo a sua natureza volátil um traço de complexidade no conceito de cidadania (Gonçalves Filho, 2012).

Tal conceito, que surge na atualidade como fonte de polémica e controvérsia (Balibar, 1988; Turner, 1990; Kymlicka e Norman, 1994; Soromenho-Marques, 2001; Lister, 1997; Yuval/Davis/Werbner, 1999), ganhou um novo folego nas últimas décadas do século XX, encontrando-se em constante mutação desde a antiguidade clássica. De Aristóteles aos nossos dias muito se alterou neste domínio.

Na Teoria Aristotélica, a cidadania conectada com os laços de sangue e a pertença a um território repousava na separação entre público e privado, tratando-se de uma virtude associada à ideia de direitos de participação política, deferidos a uma minoria de indivíduos que podiam desempenhar as funções nucleares à cidadania. As referidas funções, assentes na possibilidade de eleger e ser eleito e na dicotomia entre governados e governantes pertenciam em exclusivo àqueles que podiam realizar-se plenamente como seres humanos através da política ativa, ou seja, aos cidadãos que de forma livre se vinculavam, em proveito do interesse coletivo, a participar na tomada de decisões públicas e a assumir em condições de igualdade jurídica qualquer um dos papéis que lhes viesse a competir no governo da cidade (Aristóteles, 1998; 2006; Quintão, 2001; Amaral, 2008; Mendes, 2010; Lopes, 2014; Romero, 2017).

Distantes de Aristóteles estão as teorias de pensadores iluministas como Hobbes, Locke e Rousseau, que defendiam que o Estado tem origem num contrato social (Cremonese, 2012; Gonçalves Filho, 2012; Brito 2012; Brondani, 2012). Para Hobbes, o saldo devedor que irremediavelmente decorria de desejos ilimitados sobre bens limitados e constituía um risco para a paz (Brondani, 2012; Brito, 2012) era solucionado pelo contrato social que legitimava o poder absoluto do Estado comandado por um só – o soberano ou Leviatã. Este regulava a ordem social segundo um formato “top-down” e pela força coercitiva fazia cumprir a lei. Por seu turno, a lei era observada pelos cidadãos, que embora refreados pela ameaça da sanção que pesava sobre quem incumpria o contrato, não deixavam de lado o individualismo que os movia, considerando que dessa conduta de observância decorriam benefícios político-sociais que



igualmente favoreciam os seus interesses particulares (Frateschi, 2012; Brito, 2012; Brondani, 2012; Cremonese, 2012).

A esta ordem social assente no poder absoluto, na ameaça da sanção, e numa exclusivista preocupação com interesses privados, contrapunha Rousseau uma outra decorrente dum contrato social destinado a estabelecer condições de igualdade, arrimado na vontade geral e na lei e em princípios mínimos de convivência em sociedade, onde o indivíduo cedia lugar ao cidadão, e o conjunto dos cidadãos dava lugar ao povo. A soberania do povo, una, indivisível e inalienável era percebida no exercício da vontade geral que correspondia à vontade unificada do todo. Assente num vínculo estabelecido entre todos os cidadãos e o Estado, a vontade geral não aniquilava os interesse individuais, mas sobrepunha-se a eles; e não se limitava a eleger representantes políticos, mas participava ativamente da formação da lei que movimentava o Estado. Este vivia e agia pela lei, existia para prosseguir o bem comum, e para esse fim devia ser guiado pela vontade geral, onde cada indivíduo - ser moral, racional e dominado pela justiça - abria mão dos seus direitos em função do coletivo, e unindo a sua vontade às outras obedecia a si mesmo, conservando a liberdade (Rousseau, 2003; Derathé, 2009; Frateschi, 2012).

A liberdade, em conjunto com a vida e a propriedade privada constituíam, para Locke, direitos naturais que nasciam com todos os indivíduos e que deviam ser protegidos e consolidados por meio do contrato social. Produto do consentimento coletivo tal pacto dirigia-se à formação de uma sociedade civil programada de acordo com as necessidades e interesses dos cidadãos, e legitimava pelo consenso dos homens livre e iguais que aquela constituíam, a escolha de um governo através da maioria. Neste formato cívico da política todos os cidadãos orientavam as suas ações pela justiça, obedeciam a normas comuns e desfrutavam da proteção da lei, devendo o governante agir tendo em vista o bem do povo para que em consequência, como diz (Fernandes, 2011) pudesse existir confiança entre as partes, obediência, participação e envolvimento dos cidadãos nos assuntos que diziam respeito a todos (Fernandes, 2011; Cremonese, 2017). Locke configura-se como precursor do modelo liberal de cidadania, que a par do modelo republicano, constitui manifestação da cidadania moderna.

O modelo liberal explica a cidadania como um estatuto que dá aos indivíduos o direito de escolher o seu nível de participação na comunidade, centrando-se no conjunto de direitos individuais protegidos e preservados pelo governo num Estado-nação (Walzer, 1989).

Por seu lado, o modelo republicano caracteriza-se pela co-autoria das leis e por assumir a cidadania como uma responsabilidade, enfatizando a participação ativa e o envolvimento dos cidadãos nos processos de deliberação e tomada de decisão através do diálogo com a comunidade política empreendido em benefício da promoção do bem comum.

Deste modelo apartam-se as Teorias de Marx e de Gramsci, respectivamente, com um enfoque na relação entre indivíduo e Estado, e na relação entre indivíduo e sociedade. Segundo Marx (1997) apenas o homem despidido de interesses individualistas e que convive comunitariamente com os demais pode tornar-se cidadão, constituindo o direito do cidadão, e por conseguinte a cidadania, uma atitude de superação e emancipação política e social. Esta representa dentro da concepção marxista uma desmistificação das forças que atrapalham a relação de superação do homem em comunidade, apenas possível “quando o homem real e individual tiver em si o cidadão abstrato” e “quando tiver reconhecido e organizado as suas próprias forças como forças sociais, de maneira a nunca mais separar de si esta força social como força política”. (Eufrazio, 2005). Gramsci, que ao contrário de Marx não faz do Estado o ‘sujeito da história’ e, menos ainda, o sujeito do modo de produção capitalista (Chagas, 2015), considera que a cidadania não se limita à defesa de direitos e deveres, nem à aquisição de competências para aceder ao mercado de trabalho, referindo que a superação da sociedade de classes exige que os governados estejam preparados para assumir a posição de governantes. A escola cumpre aqui um papel decisivo na formação de cidadãos plenos, cabendo-lhe, segundo -lhe Gramsci, a função de dar aos dominados/governados o acesso à cultura das classes dominantes/governantes, transformando-os em pessoas capazes de pensar, estudar, dirigir ou mesmo de controlar quem dirige (Gramsci, 2006; Silveira, 2013).

A cidadania que na linguagem de Marx equivalia à expressão burguês, ganha contemporaneamente uma nova dinâmica com o trabalho de Marshall em 1949, que para ela criou um conceito fixo e linear, declarando que a cidadania é a pertença a uma comunidade e que se expressa numa igualdade humana básica associada ao conceito de participação integral na comunidade (Marshall, 1967). A Teoria de Marshall centra-se numa tipologia tripartida dos direitos de cidadania, reconduzidos às seguintes categorias: direitos civis, políticos e sociais. Os primeiros respeitam ao exercício da liberdade individual, os segundos à participação direta ou indireta dos cidadãos no poder político, e os terceiros ao seu bem-estar económico e social (Vieira, 2001; Ferreira, 2005; Monteiro & Castro, 2008; Rodrigues, 2010). Os referidos direitos estabeleceram-se de forma distanciada, sequenciada e progressiva, respectivamente, nos séculos XVIII, XIX e XX (Marshall, 1950; Vieira, 2001; Ferreira, 2005; Monteiro & Castro, 2008; Rodrigues, 2010; Romero, 2017); representam uma concessão do Estado, que segundo Gonçalves Filho (2012), dele demandam para sua realização uma intervenção mínima ou de maior reforço, consoante se tratem de direitos civis e políticos ou de direitos sociais; e devem num cenário ideal (Estado-Providência Social-Democrata) ser garantidos pelo Estado a todos os membros da sociedade. Acreditando que nesta existe, porém, uma desigualdade estrutural, Marshall concebe, nas palavras de Cordeiro (2012), a cidadania como um regulador, capaz de atuar como um redistribuidor de direitos, equilibrando a estrutura da sociedade, através do sistema de classes; considerando, como dizem Baranoski & Luiz (2009) que a desigualdade do sistema de classes pode ser aceitável desde que a igualdade de cidadania seja reconhecida. Esta teoria, também denominada por Teoria da

Cidadania Passiva, tem estado ultimamente no centro do debate, e caracteriza-se por colocar a sua ênfase no reconhecimento e na aceitação passiva dos direitos, e por fazer tábua rasa do exercício ativo de responsabilidades (de carácter geral, social, económico e político) no seio da própria sociedade civil, assentando no pressuposto de que a política é primariamente um meio para proteger e promover a vida privada. Tal passividade apenas se conseguirá ultrapassar quando as pessoas renovarem a sua consciência de pertença à comunidade política onde se inserem e se persuadirem de que os direitos e os deveres que aí se encontram regulados são para serem praticados, aperfeiçoados e ampliados.

Assim, a cidadania deve ocorrer no marco da emancipação e não apenas da regulação, e o mecanismo que numa sociedade liberal regula a tensão presente entre a subjetividade individual dos agentes na sociedade civil e a subjetividade do Estado é o princípio da cidadania, que se consubstancia tanto na obrigação vertical entre os cidadãos e o Estado, como na obrigação política horizontal entre cidadãos, de um lado limitando as funções do Estado e do outro, tornando universais e iguais as particularidades dos sujeitos de forma a realizar a regulação social (Santos, 1997; Baranoski et al., 2009).

Nos dias de hoje a cidadania não é apenas um estatuto, definido por um conjunto de direitos e responsabilidades. Ela é também, nas palavras de Rodrigues (2010) expressão da nossa pertença a uma comunidade política, assumindo uma função integradora que se manifesta numa identidade partilhada, comum a diversos grupos na sociedade. Alargar os direitos de cidadania tem, numa atualidade fortemente influenciada pelos interesses individuais, ajudado a integrar grupos previamente excluídos do seio da sociedade. De acordo com os pluralistas culturais, a cidadania tem de refletir a identidade sociocultural distinta destes grupos — a sua "diferença", não podendo os direitos comuns de cidadania acomodar as necessidades dos grupos marginalizados (Kymlicka, 1995).. Estes grupos só podem integrar-se completamente através do que Young (1989) chama "cidadania diferenciada"; que para uns representa uma exigência de maior inclusão e participação na sociedade, e para outros a possibilidade de rejeitarem o objetivo da integração nacional, governando-se a si mesmos, à parte da sociedade em geral (Romero, 2017). Este tipo de exigências põem em causa as perspectivas tradicionais da identidade de cidadania, que a definem em termos do tratamento das pessoas como indivíduos com direitos iguais à luz da lei. Se a democracia é o governo do povo, as exigências de autogoverno levantam a questão de saber quem é realmente "o povo" (Rodrigues, 2010)

#### **5.1.5. A Cidadania na Europa e em Portugal**

Um projeto de União Europeia, constituída democraticamente pressupõe segundo Habermas (2012), os seguintes pré-requisitos funcionais:

1. necessidade de um espaço público conjunto, construído a partir de elementos de identidade capazes de construir uma identidade comum;
2. a emergência de uma sociedade civil europeia; e,
3. a formação de uma cultura política que possa ser compartilhada por todos os cidadãos europeus.

A cidadania europeia assume um carácter supranacional, sendo paralela e complementar da cidadania nacional, a qual não substitui, posto que a mesma não pode ser adquirida nem perdida sem a aquisição ou a perda da nacionalidade de um Estado-Membro. Figurando entre os objetivos atribuídos à União Europeia (UE), a cidadania foi consagrada no Tratado de Maastricht em 1992, que conferiu aos cidadãos dos Estados-Membros o estatuto de cidadãos europeus, facto que resulta de forma expressa do Título II, Parte 2, artigo 8º, cujo n.º 1 dispõe que “É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-membro”; acrescentando o n.º 2 que “Os cidadãos da União gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres previstos no presente Tratado. Vários outros foram os direitos concedidos aos cidadãos europeus ao longo dos anos, sendo paulatinamente desenvolvidos e complementados, mormente pelo Tratado de Lisboa assinado em 13 de Dezembro de 2007, que veio a reconhecer:

- ✓ O princípio da igualdade democrática;
- ✓ O princípio da democracia participativa;
- ✓ Os direitos, liberdades e princípios enunciados na Carta dos Direitos Fundamentais;
- ✓ O direito de iniciativa por parte dos cidadãos europeus;
- ✓ Defesa dos direitos e dos interesses nacionais dos seus Estados-Membros, mediante a instituição de uma cidadania da União.

Os direitos dos cidadãos europeus encontram-se definidos nos Tratados, mas não se esgotam neles. Em complemento a estes direitos, existe uma série de direitos e obrigações provenientes das Constituições Nacionais de cada Estado-Membro e dos direitos fundamentais constantes da Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (Conselho da Europa), assinada a 4 de Novembro de 1950, em Roma.

A cidadania europeia não se assume, porém, como uma mera adição de direitos, já que implica também para os cidadãos da União responsabilidades, tanto de carácter horizontal, como de carácter vertical, que apesar de não se encontrarem explicitadas nos Tratados compreendem um conjunto de obrigações, das quais se destacam:

- ✓ Assumir a identidade europeia (compreender a história, a identidade e a defesa);
- ✓ Aplicar na prática os valores europeus (partilhar, trabalhar e democratizar);

- ✓ Reclamar o direito à justiça (contribuindo para uma ordem mundial mais justa).

De acordo com o Eurocid, a cidadania europeia encontra-se na agenda das preocupações da UE, que ciente da falta de consciência dos cidadãos acerca da cidadania e da identidade europeia, tem desenvolvido várias atuações com as quais procura não apenas, aumentar e melhorar a garantia de direitos económicos e sociais, levando os cidadãos a sentir-se parte do processo de construção europeia, mas também a intensificar e alargar o âmbito de envolvimento ativo na participação da vida política local e europeia, promovendo a cultura e diversidade europeias no âmbito de um diálogo intercultural e dessa forma a própria democracia. O “Ano Europeu dos Cidadãos”, que ocorreu em 2013, é exemplo de tudo isto, no que respeita às atividades realizadas e às tomadas de decisão.

Pretende-se assim a presença de uma cidadania ativa, uma cidadania democrática que se baseie no estatuto jurídico dos cidadãos, e que garanta a todos a possibilidade de participar plenamente na vida das suas comunidades e na definição das políticas públicas, intervindo a todos os níveis nos processos de decisão, desde o nível local e nacional, até ao nível europeu. Neste sentido Cordeiro (2012) diz que se é verdade que é indispensável que a Constituição e as leis consagrem -de forma positiva os direitos, os deveres e as garantias, também não é menos verdade que sem a participação dos cidadãos, para os fazer cumprir, são simplesmente ineficazes. Devem por isso, ser postos em prática mecanismos eficazes que proporcionem informação diversificada e objetiva, aquisição de competências que habilitem os cidadãos a participar, a fazer opções e a tomar decisões conscientes. O artigo 2º da Constituição consagra um conjunto de mecanismos de exercício da cidadania ativa, entre os quais se destaca, no âmbito municipal, o Orçamento Participativo (OP). Este fomenta a participação pública na gestão das cidades, permitindo a intervenção directa dos cidadãos nas decisões de afetação de recursos do município; e, proporciona uma fiscalização social sobre a oportunidade e priorização dos investimentos públicos a realizar anualmente (Cordeiro, 2012).

Sob a epígrafe “cidadania portuguesa” a Constituição da República Portuguesa dispõe no seu artigo 4º que "São cidadãos portugueses todos aqueles que como tal sejam considerados pela lei ou por convenção internacional".

Recorde-se que aos mesmos são, como é sabido, concedidos direitos de cidadania, isto é, um conjunto de direitos civis, políticos e sociais. Contabilizam-se entre os primeiros os direitos inerentes à liberdade individual, liberdade de expressão e de pensamento, ao direito de propriedade e ao direito à justiça. Entre os segundos referem-se os direitos que respeitam à participação no exercício do poder político, nomeadamente, o direito de eleger e o de ser eleito; abrangendo-se nos terceiros os direitos que permitem ao cidadão usufruir dos benefícios que o Estado está obrigado a proporcionar-lhe ou garantir-lhe, e que respeitam ao bem-estar económico e social. A tais direitos somam-se os que decorrem da cidadania europeia,

consagrando a Constituição Portuguesa alguns pontos de interligação àquela, designadamente os inscritos no:

- ✓ Artigo 7º, n.ºs 5 e 7;
- ✓ Artigo 15º, n.º 5;
- ✓ Artigo 16º, n.º 2;
- ✓ Artigo 33º, n.º 5.

À semelhança do que se passa na União Europeia, a cidadania é também em Portugal motivo de preocupação, apresentando sintomas de doença, demitindo-se uma considerável parte dos cidadãos do exercício dos seus direitos e deveres. A demonstrá-lo estão as elevadas taxas de abstenção nas eleições e a falta de participação na vida política em particular, e na vida pública em geral; o que redundará, desde logo, numa crise de legitimidade, quer ao nível da representação, quer ao nível decisório, a que se associam problemas no domínio das organizações, que surgem cada vez mais desfalcadas do capital humano essencial à construção, execução e monitorização das políticas públicas. Contraria-se assim o desenvolvimento sustentável do território nacional através da alienação dos cidadãos, que deixam nas mãos dos representantes eleitos, as rédeas do país (Kissler & Heidemann, 2006). Paiva et al., apontam como principais fatores dessa situação:

- ✓ A iliteracia em cidadania;
- ✓ A falta de transparência e de responsabilidade;
- ✓ Os obstáculos no acesso à informação, divulgação e partilha de dados e estudos;
- ✓ A falta de clareza e tangibilidade das propostas políticas;
- ✓ As expectativas e necessidades dos cidadãos defraudadas após cada ato eleitoral;
- ✓ O aparecimento de um grande número de organizações de legitimidade duvidosa que chamam a si unilateralmente o poder de tomada de decisão.

A par destes existem outros fatores capazes de influenciar e condicionar a capacidade e disponibilidade dos cidadãos para participar, como é o caso da idade, género, estado civil ou mesmo a distância do local de residência (Martinez & Mc Mullin, 2004; Larson & Lach, 2008; Dores, 2009). A corroborar este cenário de crise encontra-se ainda, o inquietante facto de segundo a Agência Lusa, em 2014 os pedidos de renúncia à nacionalidade portuguesa terem aumentado, sendo que no ano de 2015, 91 cidadãos pediram a perda da nacionalidade portuguesa, contra 58 em 2013 e 62 em 2012. Urge por isso, procurar saídas para esta crise (Callahan, 2005; Yang & Callahan, 2007; Yang, 2008; Ferraz, 2008).

As reformas que têm sido empreendidas de há um tempo a esta parte, foram mercê do pendor excessivamente economicista focado na redução da despesa e na racionalização de recursos, insuficientes para fomentarem uma participação e cidadania ativas (Ferraz, 2008). Mostra-se, assim, necessário fomentar medidas que permitam colocar em perspectiva governo

e cidadão, representação e deliberação Ranson & Stewart, 1989; Ferraz, 2008; Bochenek et al., 2013; Almeida, 2014), nomeadamente:

- ✓ Aumentar a abrangência dos processos consultivos (através de inquéritos, seminários, referendos locais e *workshops*);
- ✓ Considerar e acompanhar os protestos públicos, pressões e/ou debates públicos e reclamações dos cidadãos;
- ✓ Desafiar o governo eleito através de petições;
- ✓ Participação ativa através da criação de comités ou associações.

O desenvolvimento destas e outras medidas de resiliência social que têm por finalidade despertar consciências e incentivar a participação e envolvimento cívico, e o subsequente exercício de direitos e deveres de cidadania é tarefa que atualmente se mostra mais facilitada pelo uso generalizado do computador e da internet. Exemplo disso é o movimento que em Portugal vulgarmente ficou conhecido como o protesto da “Geração à Rasca”, que resultou do repto deixado na rede social do *Facebook* por quatro cidadãos, e que levou no dia 12 de Março de 2011 à rua, cerca de 500 mil pessoas, que se manifestaram contra a precariedade e o estado geral do país. Esta cidadania ativa, que passa por uma revolução comportamental tem de permanentemente exercitar-se e colher influências em domínios de atuação primordiais como, por exemplo, o ambiente. Na verdade, importa não só que os cidadãos percebam que “O direito ao ambiente está indissociavelmente ligado ao dever de o proteger, de o preservar e de o respeitar, de forma a assegurar o desenvolvimento sustentável a longo prazo, nomeadamente, para as gerações futuras” (cfr. artigo 8º, n.º 1 da Lei n.º 19/2014, de 14 de Abril); mas, também, que projectem essa consciência para outras áreas de actuação, que a semelhança daquela se debatem com problemas que revestem um elevado grau de complexidade e incerteza.

Dean (2001) atribui mesmo ao ambiente um papel crucial no desenvolvimento do conceito de cidadania, considerando que a sua influência decorre do facto:

1. dos problemas ambientais já terem entrado na compreensão que temos dos nossos direitos como cidadãos;
2. da maior consciência global associada à problemática ecológica ajudar a alargar a nossa compreensão do potencial da cidadania;
3. Dos problemas ambientais emergentes contribuírem para o debate complexo sobre as responsabilidades associadas à cidadania (Vaz, 2007; Defino & Vaz, 2010).

A cidadania ambiental que consiste “no dever de contribuir para a criação de um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado e, na ótica do uso eficiente dos recursos e tendo em vista a progressiva melhoria da qualidade vida, para a sua proteção e preservação” (cfr.

artigo 8º, n.º 2 do dip. citado), foca-se no direito ao ambiente, mas também na responsabilidade colectiva para com o mesmo; o que, para Defino & Vaz, (2007) a valida por um lado como fonte de enriquecimento e, por outro, como causa demonstrativa da inadequabilidade das abordagens formais de cidadania. Conquistar a questão da cidadania pelo lado dos direitos representa um avanço notável, pois permite trabalha-la em termos de universalidade, exigindo, contudo, a necessidade de estudá-la também pelo lado das virtudes por forma a oferecer uma contextualização imediata (Cohn, 2006).



## **5.2. A Democracia**

Sobrevivendo há mais de dois séculos, a democracia é um sistema organizativo ou forma de governo baseado na ideia de que todos os cidadãos devem participar ativamente das decisões políticas, as quais assentam e são enformadas pela soberania popular, que constitui, legitima e controla o poder político (Canotilho, 2003; Held, 2006).

Independentemente do modo como evoluiu no tempo e se propagou do berço ao mundo, das aceções que lhe foram sendo dadas e da forma como o devir levou eminentes pensadores a esculpizá-la, a democracia é hoje o sistema de organização política predominante e aquele que melhor salvaguarda os direitos fundamentais e acautela a qualidade de vida dos cidadãos

### **5.2.1. O Conceito de Democracia**

A palavra democracia surge no século V A.C. na Grécia antiga, mais concretamente, em Atenas (Ferreira, 19889; Held, 2006; Raaflaub et al., 2007; Baptista, 2014). Provém do vocábulo *demokratía* (δημοκρατία), o qual resulta da combinação dos termos *demos* (δῆμος) e *kratos* (κράτος), que significam, respetivamente, povo e poder (Dallari, 1998, Azambuja, 1998; Ober, 2007; Ober, 2008; Magalhães, 2012). Representando originariamente “o poder do povo”, a democracia é filha de progenitor ainda não inequivocamente determinado, havendo quem associe a sua paternidade a Drácon (Batista, 2014), quem a confira a Sólon (Correa, 2012, Cordeiro, 2012), ou a atribua a Clístenes (Hsia et al., 2007; Cordeiro, 2012), ou a Heródoto que há cerca de dois mil e quinhentos anos a terá empregue pela primeira vez (Azambuja, 1998; Gallo, 2015).

O significado do vocábulo tem-se transmutado no tempo, e revelado controvertido na visão dos autores (Azambuja, 1998). Há quem opte por defini-la por apelo aos princípios da igualdade, da liberdade e da justiça (Aristotle, 2004; Held, 2006). Outros há, que embasando-a nos referidos valores a entendem como um conjunto de práticas sociais aprimoradas no curso da história (Lasserre, 2001; Rato, 2010). Há quem dela tenha uma visão burocratizada como

Há quem a conceba como um procedimento ou arranjo institucional de selecção de selecção de políticos competentes e capacitados (Weber, 1989), destinado a alcançar decisões políticas, legislativas e administrativas (Schumpeter, 1975), e quem sustente que se trata de um regime com respaldo na soberania popular, na igualdade política, e, nas normas sociais que delas são reflexo e fixam a conduta dos indivíduos e das instituições (Kimber, 1989).

Sartori (1994) entende-a como um sistema político em que a titularidade do poder pertence ao povo e o seu exercício aos representantes por ele eleitos periodicamente; os quais, por decisão da maioria governam, com respeito pelos direitos das minorias, através de unidades de decisão diminutas que formam uma teia de processos de tomada de decisão (Leister & Ciappin; Silva 2008).

Przeworski et al., (1996), definem-na como um regime no qual os cargos governamentais são preenchidos em consequência da disputa de eleições, que indiciando alternância no poder abrange - como referem - incerteza *ex-ante*, irreversibilidade *ex post* e repetibilidade.

Benhabib (1996), descreve-a como um modelo de organização do poder nas principais instituições de uma sociedade, partindo do princípio de que as decisões que afetam o bem-estar de uma coletividade podem ser entendidas como resultados de um processo de deliberação livre e racional entre indivíduos reconhecidos moral e politicamente como iguais entre si. Para Touraine (1996), ela é uma forma de organização política que se constitui pela interdependência entre direitos fundamentais, cidadania e representatividade; define-se por uma ligação de influência ascendente em que, segundo ele, os atores sociais orientam os representantes políticos que, por sua vez, controlam o Estado; e, pressupõe, parafraseando Silva (2008), sujeitos individuais e coletivos que assumem a criação da própria vida, que reconhecem a pluralidade de interesses e valores, a serem negociados no espaço público, e que respeitam a diversidade de culturas, de modo a fomentar a comunicação entre elementos distintos (Touraine, 1996; Silva, 2008).

O'Donnell defende que mais do que definir a democracia importa caracterizá-la, colocando a tônica da reflexão no processo de democratização, a qual consiste na aquisição e amparo legal de direitos e liberdades, sustentados de forma mais ampla e mais sólida, que dizem respeito aos aspetos civis, sociais e culturais da cidadania. De acordo com o autor, um regime democrático tem como dimensões fundamentais: a representatividade assente na realização de eleições regulares e competitivas, e a existência de um sistema legal que garante as liberdades e os direitos considerados fundamentais ao exercício da cidadania política (Gugliano, 2004; Ribeiro & Junior, 2005).

Diamond & Morlino (2004; 2005) abordam a democracia do ponto de vista da sua adjectivação, afirmando que a mesma é boa quando proporciona aos seus cidadãos, através do funcionamento legítimo e legal de instituições estáveis, um elevado grau de liberdade, igualdade e controle sobre as políticas públicas e os decisores políticos.

Há, ainda, quem defina a democracia como uma forma de governo em que todos os cidadãos elegíveis têm uma palavra a dizer de peso igual nas decisões que afetam as suas

vidas, e cuja característica básica é a capacidade de todos os eleitores participarem livre e plenamente na vida da sociedade (Diamond, 2006; Pachón, 2013). A participação constitui, igualmente, para Cohen (1992) um traço fundamental da democracia, e fundamenta-se na participação dos membros de uma comunidade afetados pela tomada de decisões e pela realização das mesmas, tendo como dimensões: a amplitude, a profundidade e o alcance da participação. Também para Dahl (1996; 1997; 2001), a participação efetiva constitui uma dimensão essencial à democracia, à qual se soma a dimensão de liberalização ou contestação pública, descrita como a disputa pelo poder no interior da sociedade. O grau das duas dimensões define o nível democrático das sociedades (Rainha, 2008); sendo a democracia compreendida como um regime no qual se observa uma expansão da competição e da participação, uma poliarquia, capaz de contemplar a realização de eleições livres e competitivas, voto secreto, sufrágio universal, liberdade de organização e expressão (Dahl, 1971; Vanhanen, 1997; Paiva et al., 2004).

Nas palavras de Bobbio, a democracia é um mecanismo para eleger e autorizar governos, possibilitando a alternância das elites no poder (Bobbio, 1955, p. 175; 2006b). E Santos (2002, 2002a, 2002b), considera-a como processo de transformação de relações de poder desigual em relações de autoridade partilhada.

Dada a sua importância, em 2010, a Organização das Nações Unidas (ONU) declarou o dia 15 de Setembro como o Dia Internacional da Democracia; a qual, consideramos que, de uma maneira simplificada e certa, foi na sua essência definida em 19 de Novembro de 1863 por Abraham Lincoln, que no discurso proferido em Gettysburg na Pensilvânia - Estados Unidos, a apontou como o governo do povo, pelo povo, para o povo (Silva, 2006; Gomes, 2012),

Suportada na vontade do povo que a exerce de forma direta ou indireta, por meio de representantes eleitos, a democracia não pode perder de vista o que esteve na sua génese, o seu fim último, ou seja, o *“modus vivendi”* do povo e as suas crescentes aspirações de melhoria da qualidade de vida. É, por isso, que uma das principais funções da democracia é a proteção dos direitos fundamentais, que respeitam à pessoa humana individual ou institucionalmente considerada, e são eles próprios um elemento básico para a realização do princípio democrático (Miranda, 1988; Canotilho, 2003).

A evolução do conceito de democracia não correu até aos nossos dias de forma linear, antes significou coisas diferentes para pessoas diferentes em diferentes épocas e locais (Dahl, 2000). Passando por diferentes estádios de desenvolvimento, a democracia pode hoje existir num sistema presidencialista ou parlamentarista, repúblicano ou monárquico, ser objeto de diferentes distinções, e até ver a sua qualidade ou essência fortemente questionada nas sociedades modernas, onde muitos são os cidadãos que já não a reconhecem como

significando o governo do povo, pelo povo e para o povo, mas como o desencanto do povo, pelo povo, para o povo (Wilde, 2012). A tal circunstância não é alheio o facto de haver nos Estados Modernos uma tendência de associar o poder executivo e o governo não ao povo mas ao Estado (Hansen, 1999), que atenta uma multiplicidade de fatores, entre os quais se conta a falta de debate e de participação da comunidade, se tem mostrado incapaz de assegurar com sucesso a prossecução de políticas públicas. Neste sentido, Pareto & Mosca alegaram que a democracia é ilusória, servindo apenas para mascarar a realidade da regra da elite, consubstanciando-se na manipulação de cidadãos apáticos efetuada por uma casta de eleitos. Segundo eles na sociedade há sempre 2 grupos de pessoas: a elite que governa e as massas que são governadas e controladas pelos primeiros (Meza, 2002).

### **5.2.2. Sinopse Histórica: A Democracia na Europa**

Assente nos valores da igualdade, da liberdade e da justiça (Held, 2006) a democracia não se desenvolveu de forma contínua desde a sua primeira manifestação, na Grécia antiga, sendo diversas as concepções que dela perpassam nas sociedades humanas ao longo dos séculos. Todavia, desde a idade clássica aos dias atuais, o termo democracia foi sempre utilizado para designar um sistema político que dá voz aos cidadãos (Bobbio, 1987; Ribeiro, 2010; Papadatos & Donna, 2016).

Na Grécia antiga, o sistema de governo estava sedimentado na participação popular, sendo os cidadãos, que reunidos em assembleia (as *demos*), controlavam todo o processo político, o qual exerciam de forma direta, envolvendo-se na resolução de assuntos públicos, decidindo, entre outras matérias, as relacionadas com declarações de guerra e paz e a escolha aleatória de cidadãos para o exercício de funções inerentes à magistratura e ao funcionalismo público (Bonavides, 2001; Grinin, 2004; Raaflaub et al., 2007).

Não obstante ser considerado como o exemplo mais importante de democracia direta participativa que teve o seu expoente máximo em Atenas, tal sistema, em que os órgãos do governo coincidiam amplamente com o corpo de cidadãos era contudo, limitativo (Hansen, 1999; Guariglia, 2010; Papadatos & Donna, 2016). Na verdade, o mesmo não tinha a amplitude desejável ao ideal democrático assente na soberania popular, porquanto dele estavam apartados os escravos, plebeus, mulheres e estrangeiros, que não possuíam qualquer relevância nas assembleias, onde os direitos de participação política na vida pública estavam concentrados nos artesãos (*demiurgos*) e nos camponeses (*geomoros*) com mais de vinte e um anos, por contraponto aos nobres ou *eupátridas* (Bonavides, 1985).

Sensivelmente na mesma altura em que despontou na Grécia, a democracia surgiu também por volta do ano de 510 A.C. na Roma antiga, mas com uma nova roupagem; aí sendo

designada por República, palavra oriunda dos vocábulos latinos “*res*” e “*pública*”, que serviam para designar a “coisa” “*pública*”. Todavia, contrariamente ao que sucedia na Grécia, em que o poder político radicava no povo que o exercia diretamente através da participação nas assembleias, em Roma, o poder político embora fundado no povo era exercido por dois cônsules, eleitos com periodicidade anual pelos cidadãos e guiados nas suas decisões pelo senado, composto por membros da aristocracia romana. A república romana, estruturada de acordo com a separação de poderes e fortemente hierarquizada, era marcada por um sistema de governo em que o estatuto de cidadania não era prerrogativa de todos. Pelo que, somente aos detentores de tal estatuto eram concedidos os direitos de participação nas decisões e de voto nas assembleias populares (*comitia*). Estas, que eram locais de discussão política e deliberação, foram-se abrindo paulatinamente à plebe (constituída na sua maioria por trabalhadores e pelo exército romano), que arredada durante muito tempo da ação política reclamava para si uma maior participação na vida pública.

Tal como na Grécia, a cidadania e os direitos políticos não eram na Roma clássica pertença de todos, pelo que sob esse ponto de vista o sistema era restritivo (Bonavides, 1985; Dahl, 2000; Ribeiro, 2010; 2010a). Originariamente pensada e criada como um sistema que deveria ser do povo e estar ao serviço do mesmo a república entrou em crise entre 134 A.C. mercê da instabilidade política e social; e, chegou ao fim quando cedeu lugar ao Império romano, em 27 A.C., com a concessão de poderes extraordinários a Otaviano que na referida data adotou o título de Augusto (“Escolhido dos Deuses”/ “Majestade”) e príncipe (“Primeiro Cidadão”).

Com a Idade Média, que teve o seu início no século V e se prolongou por mais dez séculos, o sistema político europeu sofreu expressivas alterações. Entre os anos de 476 e 1000, que balizam a chamada Alta Idade Média, o cenário político foi assinalado pelas invasões bárbaras que originaram a formação de novos reinos. Consolidaram-se como estruturas sociais dominantes dos séculos XI a XV (correspondentes à Baixa Idade Média) o senhorialismo e o feudalismo (Wickham, 2009). Neste período assistiu-se na Europa a uma consolidação do poder real que até ao Renascimento beneficiou dos conflitos bélicos comuns entre e dentro dos reinos. Assistiu-se ainda à criação dos primeiros burgos e ao despontar de uma nova classe social: a burguesia (Watts, 2009). Durante toda a Idade Média, a generalidade da população estivera excluída do processo político (Dahl, 2000).

Este quadro predominantemente antidemocrático em que a democracia mergulhou num sono profundo, vigorou até ao século XV, altura em que o comércio conheceu uma forte expansão. Para isso, contribuíram de forma singular as descobertas marítimas, a diminuição do belicismo e as transformações no seio das estruturas sociais dominantes, mormente, o aumento da população, o crescimento dos burgos, o desenvolvimento tecnológico das manufaturas, o aumento da produção e o crescimento de novas atividades económicas, que

foram propícias a produzir uma mudança de mentalidade, precipitando o ocaso do sistema político-económico feudal alicerçado na força braçal e o despontar de um novo sistema económico alicerçado na propriedade privada e no lucro. Tais circunstâncias, entre outras, vieram cunhar o período renascentista e a idade moderna que é notada como um período de transição por excelência para o ressurgimento das ideias que brotaram e se maturaram na idade contemporânea (Dahl, 2000).

A Idade Contemporânea que vem até à atualidade, inicia-se no século XVIII, mais concretamente, em 1789 com a Revolução Francesa, que com o Iluminismo, veio reforçar a retoma dos ideais democráticos (Garofano, 2012). Foi no século XVIII que a conceção moderna de democracia fundada na ideia inicial de soberania popular, com a participação de todos os cidadãos na vida pública, foi recuperada com a reação aos regimes absolutistas efetuada pelas revoluções liberais, que coincidiram com a ascensão da burguesia e a crescente oposição às prerrogativas do poder real, da nobreza e do clero que eram apanágio do Antigo Regime.

No entanto, a retoma dos ideais democráticos, não repristinou a conceção da democracia forjada na antiguidade Grega, já que, a participação dos cidadãos nas decisões políticas deixou de ser direta e passou a ser indireta, processando-se através de representantes dos cidadãos eleitos para esse efeito. Estrutura-se, assim, a democracia representativa Liberal (Ribeiro, 2010), inspirada no pensamento dos filósofos iluministas, em particular no confronto das conceções de Rousseau e Montesquieu. Rousseau defendia uma liberdade positiva consubstanciada na participação, considerando que ao exercê-la o cidadão manda, porque obedece a si mesmo (Alverga, 2003; Vieira & Mendes, 2009; Vergara, 2012). Contrariamente, Montesquieu defendia que o exercício direto da liberdade política é impraticável, e apenas pode realizar-se no Estado representativo onde a soberania deve encontrar-se dividida pelos poderes executivo, legislativo e judicial. O Estado representativo defendido por Montesquieu veio vingar no século das luzes, sobrepondo-se à teoria de Rousseau que apenas era exequível a escalas mais pequenas.

Os ideais iluministas e a revolução industrial, que eliminou os privilégios da aristocracia e marcou a ascensão da burguesia e do liberalismo foram as forças motrizes para as mudanças políticas, institucionais e sociais que ocorreram na Europa, com maior expressividade, em Inglaterra e França no fim do século XVIII. Contudo, tais mudanças não serviam a população em geral, mas a burguesia. A desigualdade social existente entre este grupo e o resto da população, fazia perigar a continuidade das democracias representativas, que urgia transformar. Essa transformação veio a ocorrer em meados do século XIX e inícios do século XX, com o desenvolvimento dos ideais socialistas e a transição da democracia liberal-burguesa para a social-democracia que propugnava o Estado de Bem-Estar.

Com exceção dos regimes totalitários que emergiram na primeira metade do século XX a democracia representativa e as ideias e práticas democráticas resistiram e prosperaram no ocidente. Contudo, desde a sua recriação até aos dias de hoje, esta forma de governo passou por vários estádios; sendo que, para atingir as características atuais foi necessário estabelecer ao longo de cerca de dois séculos condições favoráveis que no seu início ainda não existiam. Falamos, designadamente, da instituição de parlamentos nacionais compostos por eleitores, e de governos locais escolhidos pelo povo e subordinados ao governo nacional. Falamos, igualmente, da criação da regra segundo a qual o parlamento nacional era eleito, total ou parcialmente pelo povo, como forma de assim se combinar a democracia local com o poder central. Falamos ainda, da elaboração de constituições escritas pelos representantes do povo, da separação de poderes preconizada pelos filósofos iluministas (o poder legislativo, o executivo, e o judicial), do preenchimento de cargos por via do voto e por períodos de tempo limitados, bem como da organização dos partidos políticos (Dahl, 1999). E porque quer os parlamentos nacionais, quer os locais estavam longe de representar democraticamente a população e de resolver as desigualdades existentes durante os séculos XIX e XX, conquistaram-se as liberdades políticas e instauram-se ideias novas como a do sufrágio universal, que permitiu o exercício generalizado do direito de voto destinando-se a eliminar as diferenças entre ricos e pobres, homens e mulheres, etc. (Benevides, 1994a,b; Dahl, 1999; Aidt & Mooney, 2014).

No seu desenvolvimento o sistema de democracia representativa, que imita mais o modelo romano do que o grego (Davies, 2005) não ficou imune a embates, quer dos que pugnavam pela participação direta do povo no exercício do governo político, quer os decorrentes das suas próprias limitações, com destaque para a tendência dos partidos políticos de monopolizar a ação política, favorecendo a formação de oligarquias a partir de comités dirigentes altamente burocratizados, circunstância à qual se soma a influência de poderosos grupos económicos, mais bloqueadores do que canalizadores da vontade popular (Benevides, 1994a), porquanto em não raros casos são incapazes de conciliar a defesa dos seus interesses particulares com as práticas participativas voltadas para o bem comum (MacPherson, 1991). Uma vez conquistado o direito à participação política, o cidadão das democracias mais avançadas percebeu que a esfera política está incluída numa esfera muito mais ampla, a esfera da sociedade em seu conjunto (Silva, 1990). A democracia passou a ser interpretada como o regime de garantia geral para a realização dos direitos fundamentais do homem, concretizáveis pela busca da liberdade e da igualdade, que aponta para os direitos económicos e sociais (Bonavides, 1985; Garcia-Pelayo, 1986; Silva, 1990; Papadatos & Donna, 2016).

### **5.2.3. As Diferentes Teorias da Democracia**

Assim, e desde que nasceu até à atualidade a democracia assumiu diversos significados, tendo o século XX sido profícuo na elaboração de teorias viradas para a sua

compreensão e esclarecimento, as quais encerram visões conceituais distintas das sociedades democráticas. Schmidt distingue 4 (quatro) grandes famílias de teorias da democracia (Schmidt, 1995; Martins, 1997; Lauth, 2013):

- 1) As centradas nos processos;
- 2) As centradas nas instituições e formas de constituições democráticas;
- 3) As orientadas para a entrada e saída de informação num esforço de síntese das 3 (três) dimensões do sistema político: forma, processo e conteúdo; e,
- 4) As centradas nos pressupostos funcionais da democracia e nas condições de transição para a democracia.

Por seu turno, Canotilho (2001; 2003) enuncia e define 3 (três) teorias da democracia:

A Teoria Democrático-Pluralista, segundo a qual, o processo de formação da vontade democrática assenta em grupos definidos através da frequência de interações sociais. As decisões estaduais constituiriam, a entrada de informação e de ideias, interesses e exigências de grupos. E ancorado numa teoria de entrada dos grupos o pluralismo seria, ao mesmo tempo, uma teoria empírica (que pretende captar a realidade social e política das democracias ocidentais, nas quais todas as decisões políticas se reconduziriam a interesses veiculados pelos vários grupos sociais) e uma teoria normativa (que pressuporia um sistema político aberto, com ordens de interesses e valores diferenciados e que permitiria a todos os grupos a possibilidade de influenciar efetivamente nas decisões políticas). Desta forma, realizar-se-ia a aspiração da distribuição de poderes por vários subsistemas concorrentes e simultaneamente conseguir-se-ia obter uma dimensão igualitária (Canotilho, 2003; Mouffe, 2003; Morelli, 2007; Júnior, 2011).

A Teoria Elitista, segundo a qual, a democracia é uma forma de domínio distinta das demais pelo facto de nela se verificar uma concorrência para o exercício do poder (Canotilho, 2003). Aqui o exercício da soberania popular encontra-se restringido ao momento da escolha dos representantes, existindo uma competição organizada entre elites que lutam pelo direito de decidir em nome do corpo político (Leonardo, 2002; Dennis, 2008; Ribeiro, 2010; Green, 2014; Nientiedt & Köhler, 2016).

A Teoria do Ordo-Liberalismo, segundo a qual, a democracia é um método que não assenta fundamentalmente na soberania do povo, antes alicerça-se na ordem económica e social-liberal e na economia livre de mercado. Uma ordem livre e democrática, definida por regras e leis, baseia-se na afirmação da pessoa humana e nos seus direitos de liberdade (Tribe, 2007; Klein, 2014; Nientiedt & Köhler, 2016).



Para além destas classificações presentes na literatura revisitada é, também, frequente a referencia a dois grandes grupos de teorias da democracia:

- 1) as Teorias Hegemónicas, e
- 2) as Teorias Não-Hegemónicas.

As Teorias Hegemónicas, surgem no século passado do confronto entre as concepções liberal e a participativa, e encontram-se centradas no modelo elitista pluralista que sobrevém como forma de reação ao modelo clássico no qual o povo tem opinião definida e racional, assumindo a seleção dos seus representantes carácter secundário; e caracterizam-se por três elementos principais: 1- processo eleitoral; 2- forte burocracia; e, 3- representatividade. Estas teorias fundam-se na concepção de Weber para quem a democracia resume-se a um mecanismo de escolha individual dos líderes e de competição eleitoral pelo voto do cidadão, sendo a democracia direta inexequível na sociedade moderna (Rainha, 2008). Esta concepção é fortalecida por Kelsen (2000; 2003), posteriormente aprofundada por Schumpeter (1984) e Sartori (1994), entre outros, e consolidada por Dahl (1997). Dahl elenca posteriormente um conjunto de oito garantias institucionais, concretamente:

- 1) o direito ao voto,
- 2) o direito dos líderes disputarem apoio,
- 3) a liberdade de expressão,
- 4) a liberdade de formar organizações,
- 5) a liberdade e acesso a fontes de informação,
- 6) a elegibilidade,
- 7) as eleições livres,
- 8) a existência de instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferências.

Da maior ou menor presença de tais garantias surgem as variações nestes regimes democráticos, que podem assim ser de quatro tipos (Rainha, 2008; Garofano, 2012; Lemões & Lemos, 2014):

- 1) Hegemonias fechadas (regimes onde não há competição e a participação política é limitada);
- 2) Hegemonias inclusivas (regimes sem disputas de poder, mas com ampliação da participação política);
- 3) Oligarquias competitivas (regimes com disputas de poder, mas com baixa inclusividade);
- 4) Poliarquias (regimes com disputas de poder e ampliação da participação política).

As Teorias Não-Hegemónicas, surgiram como forma de reação às teorias hegemónicas da democracia, e negam as concepções substantivas de razão e as formas homogeneizadoras de organização da sociedade, reconhecendo a pluralidade humana e regendo-se pela procura de uma nova institucionalidade da democracia, a qual reconhecem como uma forma social e histórica e não determinada por leis naturais (Campilongo, 2000; Rainha, 2008; Garofano, 2012). Como precursor destas teorias destaca-se Habermas (2005) e como seu excelso expoente Boaventura Sousa Santos (Goode, 2005; Garofano, 2012). Para Boaventura Sousa Santos a democracia, que deve ser resultado de uma prática social e histórica em constante transformação, pressupõe a expansão do critério das maiorias, combinada com a proteção das minorias e todas as demais regras do jogo político liberal, apresentando-se como formas de democracia mais promissoras aquelas que conseguem a relativização da representatividade, articulando-a com a participação, com ênfase no pluralismo jurídico, no minimalismo legal e nas lutas micro-revolucionárias pelo direito. Para fortalecer a democracia participativa, propõe o mesmo:

- 1) o fortalecimento da demodiversidade em razão da diversidade cultural;
- 2) o apoio de atores democráticos transnacionais onde a democracia é fraca, sempre do plano local para o plano global; e,
- 3) a ampliação do experimentalismo democrático nos diversos ambientes que compõem a vida social.

Considera ainda o referido autor que as práticas democráticas devem ocorrer em contextos específicos para dar respostas a problemas concretos, defendendo um sistema de iniciativas de “baixo para cima”, ou seja, que parte das soluções sejam adotadas a nível local para atingir o nível global (Campilongo, 2000; Santos, 2000; Santos, 2002; Santos, 2003; Rainha, 2008; Garofano, 2012). Esta última corrente defende uma democracia vivida em pleno pelo cidadão em que este em articulação com as instituições assume um papel central e dinâmico.

#### **5.2.4. As Diferentes Formas da Democracia**

O sistema democrático, que diametralmente surge como oposto aos sistemas autoritários e ditatoriais, contrasta com outras formas de governo, como é o caso da monarquia absoluta e da oligarquia onde o poder está nas mãos, respetivamente, de uma pessoa e de um núcleo restrito de pessoas. No entanto, importa notar que os contrastes acima enunciados aparecem presentemente esbatidos (Gomes, 2006), porque estão misturados nos governos contemporâneos. Assim, a democracia como sistema de governo tanto pode existir num sistema repúblicano presidencialista, semipresidencialista ou parlamentarista como num sistema de carácter monárquico do tipo parlamentar. Independentemente, porém, das formas que assume e das concepções que na segunda metade do século XX sobre ela foram gizadas,

a democracia defende os valores do respeito pelos direitos humanos consagrados pela Organização das Nações Unidas, a proteção das liberdades civis e os direitos individuais e igualdade de oportunidades de participação na vida política, económica e cultural da sociedade.

Quanto às suas formas a democracia pode ser: 1) Direta, 2) Representativa ou indireta, e 3) Semi-direta; consoante o grau de participação dos cidadãos nas decisões políticas.

✓ A Democracia Direta, corresponde a uma forma de organização ou sistema onde os cidadãos participam de forma direta e ativa na tomada de decisões políticas. Trata-se do modelo original de democracia praticado na Grécia, com destaque para Atenas, e aquele que hoje mais se aproxima da Suíça, que para resolução de questões de interesse público usa com alguma frequência o plebiscito (Budge, 2001; Gutmann & Thompson, 2004). Como afirma Held (1996), neste modelo a tomada de decisão envolve os cidadãos de forma direta, e apesar de ser a mais fascinante das visões democráticas, ela revela-se de difícil aplicação.

✓ A Democracia Representativa ou Indireta, corresponde a uma forma de organização onde os cidadãos não exercem o poder político diretamente, mas através de representantes que elegem periodicamente, para expressarem a vontade política do povo e decidirem em seu nome (García-Pelayo, 1986). Trata-se do modelo que foi concebido a partir das ideias iluministas e que vigora na maior parte das democracias modernas, nas quais os parlamentos são por excelência os locais reservados aos representantes do povo.

✓ A Democracia Semi-direta, corresponde a uma forma de organização que combina a democracia representativa com a direta, dando aos cidadãos a possibilidade de em momento prévio ou ulterior, intervir, influenciar e sancionar a tomada de decisões públicas de maior relevo e de controlar o exercício do poder, através de instrumentos de democracia direta, como o referendo, a ação popular e o plebiscito (Benevides, 1994a; Bobbio, 1987; Canotilho, 2001; Bonavides, 2001; Silva, 2006; Gomes, 2010; Silva, 2011; Gomes & Rousiley, 2012). Trata-se da forma que melhor permite um equilíbrio operacional entre a representação política e a soberania popular direta (Bobbio, 1987). Contudo, a viabilidade desta forma de democracia impõe a definição de regras que impeçam o uso indevido dos instrumentos citados ou o seu bloqueio por parte dos poderes constituídos (Benevides, 1994a; Lyra, 2000; Lüchmann, 2002; Ribeiro, 2010).

Estas formas de democracia não se revelam uniformes nos Estados atuais, onde surgem muitas vezes mescladas, devido à diversidade política, social e cultural de cada país.

### **5.2.5. A Crise da Democracia**

À escala global, a democracia como ideal e sistema de organização política em que a soberania é exercida pelo povo só teve ampla aceitação após a Segunda Guerra Mundial, tendo sido desde então, assumida pela maioria dos Estados. Certo é, porém que, embora exista um apoio disseminado à democracia (Paiva et al., 2004) de algumas décadas a esta parte tem-se assistido a um mau estar generalizado nas democracias representativas dos Estados ocidentais. Para Santos (2002, 2002a), o problema da democracia estaria inserido no desequilíbrio que ocorreu no pilar da emancipação, e que consistiu globalmente, no desenvolvimento hipertrofiado do princípio do mercado, em detrimento do princípio do Estado, e ambos em detrimento do princípio da comunidade. O esforço teórico deve, portanto, incluir uma nova teoria da democracia, a qual permita a reconstrução do conceito de cidadania (Santos, 2002; Garofano, 2012).

Os sistemas de organização política dos países e das sociedades só persistem enquanto conseguem assegurar o bom funcionamento dos respetivos sistemas económicos e sociais. Mais especificamente, o reconhecimento da legitimidade do poder político, pelas populações, depende da eficácia do mesmo para organizar a sociedade, de forma a garantir os aumentos de ganhos de produtividade necessários para que as necessidades das populações sejam satisfeitas. A ausência de tal objetivo conduz, quer a uma reforma do modelo de organização política, económica e social, quer a revoltas e revoluções cujos resultados são imprevisíveis podendo eventualmente culminar com a instituição de um novo sistema de organização económica, social e política (Rato, 2010).

Ora, apesar do crescente aumento do número de democracias representativas a promiscuidade entre os interesses económicos e políticos do mercado tem de forma acentuada abalado os pilares da sustentabilidade democrática que estão na base da crise dos regimes democráticos. A crescente desigualdade social e o colapso das expectativas dos cidadãos introduzidas pela crise financeira que globalmente assola os mercados internacionais mina a tensão que deveria de existir entre economia e política, confere um enorme poder a grandes atores económicos e sociais e arreda os cidadãos do papel ativo na tomada de decisões, limitando-os à escolha de representantes políticos (Santos, 2009).

Considerando contudo, que a produção legislativa a cargo destes atores ignora a complexidade, diversidade e incerteza presentes nas sociedades contemporâneas e desatende à vontade real do povo, apresenta-se refém de interesses económicos e políticos de uma minoria de grupos particulares privilegiados. Ainda, nem a regulação pondera, nem a execução das leis garante atualmente, com efetividade e eficiência, aspetos básicos como a sobrevivência e a segurança dos cidadãos, aos quais boicota através de mecanismos de decisão dominantes de cariz restritivo, a participação na vida pública e capacidade de

influenciar e colaborar na construção do bem comum; então, forçoso é concluir que as aspirações em relação à plena cidadania são, como a realidade o demonstra, cada vez mais uma miragem, que deixa coxa a democracia (Fernandes, 2004; Viegas, 2004).

Os indícios desta crise não são contudo sinónimo de ruína total ou colapso absoluto; significando antes a crise “um tempo de extrema confusão ou perigo mas, também, uma etapa crucial ou ponto de viragem (...)”, ou “(...) estágio de alternância, sem possibilidade de regresso aos antigos padrões”, incorporando “(...) a ideia da necessidade de mudança (...)” (Rato, 2010). Esta mudança, que tem de eliminar o velho até onde é necessário e fazer florescer o novo até onde é possível, tem de se buscar dentro da própria democracia, que deve reinventar-se e democratizar-se; tarefa que se afigura árdua, longa e incerta - atenta a elevada imprevisibilidade dos sistemas humanos -, mas tangível (Rato et al., 2007; Santos, 2009; Rato, 2010; Farrell & Webbe, 2012).

Como pode então isto ser possível? Desde logo, pela reclamação, luta e recuperação da máxima segundo a qual a democracia é “o governo do povo, pelo povo, para o povo”. Neste exercício a capacidade de resposta institucional aos interesses difusos e multifacetados da sociedade, o conhecimento, a transparência, a inclusão e a igualdade terão de ser pontos reitores, não podendo haver lugar a agendas escondidas nem a privilégios, que apenas servem para criar engulhos ao desempenho da cidadania ativa, a qual deverá monitorar, acompanhar e colaborar nas decisões políticas para cuja emanação contribuiu (Dryzek, 2000; Fung & Wright, 2003; Goodin, 2005; Fung & Cohen, 2007; Urbinati & Warren, 2008; Mendonça, 2013; Urbinati, 2013; Urbinati, 2014; OCDE, 2015).

#### **5.2.6. A Democracia no Mundo e a sua Monitorização**

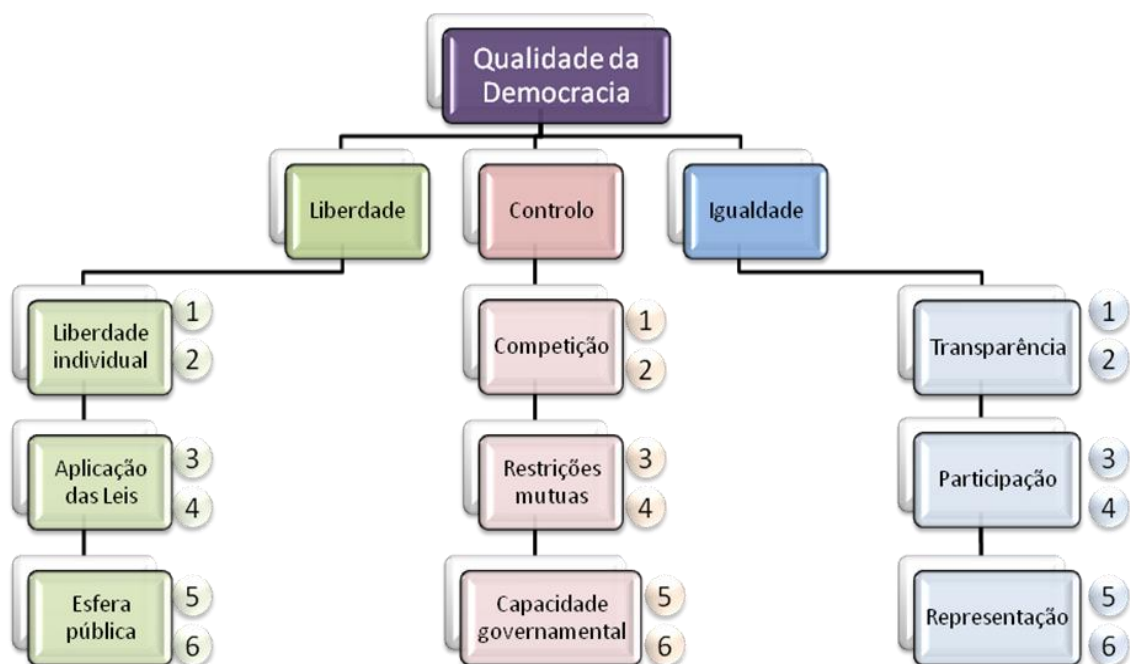
Apesar dos problemas que apresenta e para os quais ainda não existe remédio, a democracia é, de forma paradoxal, ainda percebida como a melhor forma de governo, assistindo-se nas últimas décadas por todo o mundo a uma ampliação dos regimes democráticos, embora com diferenças entre si (Baquero, 2002; Young, 2003; Paiva et al, 2004; Held, 2006). A “(...) noção pelo menos difusa de que as bases económicas, sociais e culturais que proporcionaram o surgimento da Democracia nos países industrializados” apresentam “(...) mutações de tal modo importantes que podem estar a afetar os aspetos mais básicos da relação entre os cidadãos e o poder político” (Magalhães, 2009), potenciou uma intensa investigação nos domínios da medição e avaliação da democracia, que gerando diferentes tipos de indicadores a serem usados para tal (Gastil, 1991; Vanhanen, 1997; O'Donnell, 2004; Diamond et al., 2005; O'Donnell, 2010).

David Beetham do Centro dos Direitos Humanos (*Human Rights Center*) da Universidade de Essex através do projeto “*Democratic Audit*” auditou a “saúde” da democracia

no Reino Unido (Weir & Beetham, 1999). A metodologia baseou-se em entrevistas e depoimentos de peritos e dados objetivos sobre, por exemplo, a produção legislativa, o funcionamento dos tribunais e a participação eleitoral, entre outros aspetos. Contudo, apesar das inúmeras virtudes desta abordagem, ela padece de dois problemas fundamentais:

- 1) o facto de depender quase exclusivamente do juízo de “peritos” permite que a auditoria possa, em cada caso concreto, ser completamente capturada por uma determinada conceção normativa da democracia, que pode por sua vez não ser representativa das visões partilhadas pela generalidade dos cidadãos ou dos agentes políticos;
- 2) ao privilegiar aspetos institucionais do sistema político, esta abordagem negligencia o aspeto fundamental de um regime democrático: os cidadãos e as suas perceções e avaliações.

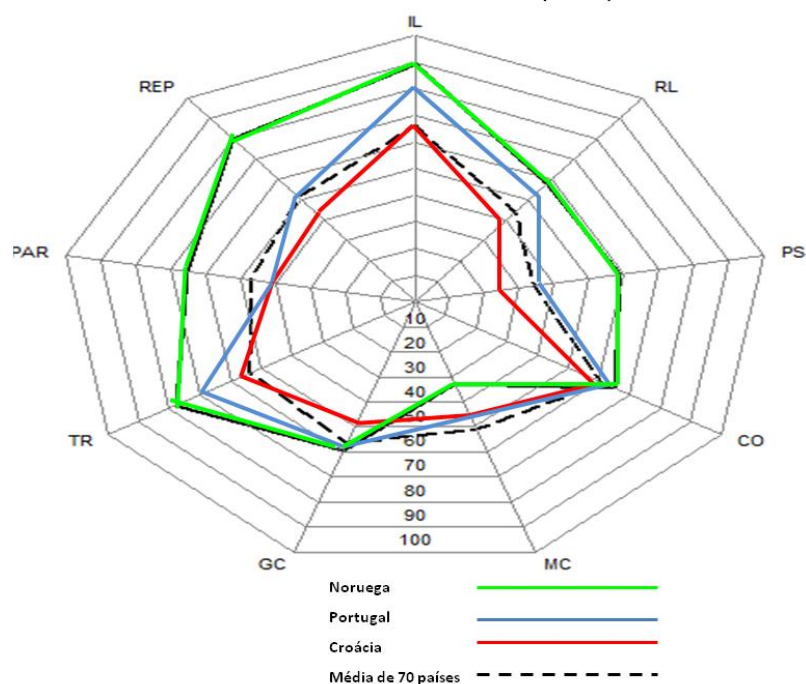
Além do citado projeto merece, também destaque o projeto “Barómetro da Democracia para Democracias Estabelecidas” (*Democracy Barometer for Established Democracies - DBED*), coordenado por Bühlmann, Merkel e Wessels, e que procura suprir as insuficiências acima indicadas, combinando uma série de indicadores “objetivos” com indicadores “subjetivos” (Bühlmann et al., 2007; Pinto et al., 2010). O Barómetro da Democracia desenvolvido no âmbito do Centro Nacional de Competência em Investigação (National Center of Competence in Research – NCCR), audita a qualidade da democracia, determinando em cada democracia quais os pontos fortes e as deficiências existentes, possibilitando identificar os fatores de crise e de declínio na qualidade, recomendando boas práticas e capacitando a sociedade civil para a tomada de decisões políticas visando a correção das falhas detetadas. Trata-se de um instrumento que permite uma valoração média à democracia dos Estados analisados, cuja qualidade assenta nos princípios democráticos da liberdade (que se refere à ausência de heteronomia e aos direitos), igualdade (que se prende com o facto de que todos os cidadãos têm de ser tratados como iguais), e controlo (que relaciona os dois princípios anteriores e tenta otimizá-los e equilibrá-los, já que, ambos são princípios que interagem e podem mutuamente constranger-se). Estes princípios desmultiplicam-se em vários componentes, que se subdividem em diversos indicadores (como por exemplo, a igualdade perante a Lei, ou a igualdade de participação). O esquema seguinte representa este sistema, e a qualidade da democracia será de elevado grau quando se verifica o cumprimento de todas as funções (Figura 8).



LIBERDADE		CONTROLO		IGUALDADE	
1	Direito à integridade física	1	Vulnerabilidade	1	Sem secretismo
2	Direito à liberdade de escolha do estilo de vida	2	Contestabilidade	2	Transparência das decisões políticas
3	Igualdade perante a Lei	3	Relação Leis-Execução	3	Igualdade de participação
4	Garantia da qualidade do sistema judicial	4	Controlos adicionais do poder	4	Participação efetiva
5	Liberdade associação	5	Recursos governamentais	5	Representação descritiva
6	Liberdade de opinião	6	Condições para implementação eficaz	6	Representação substantiva

**Figura 8** – Adaptação original da representação do sistema que permite a valoração média da democracia, cuja qualidade assenta nos princípios democráticos da liberdade, igualdade, e controlo, que se desmultiplicam em vários componentes e estes em subcomponentes.

As democracias mais jovens como a Croácia, a República Checa, ou a Roménia ocupam as posições mais baixas, contrariamente às dos países escandinavos que assumem um papel de destaque. A figura 9 permite comparar a qualidade da democracia entre três países: topo (Noruega), intermédio (Portugal), e base (Croácia).



**Figura 9** – Representação gráfica da comparação quanto á qualidade dos sistemas democráticos entre três países: topo (Noruega), intermédio (Portugal), e base (Croácia). Adaptado de National Center of Competence in Research – NCCR

Contrariamente ao discurso político contemporâneo, os resultados destes estudos mostram que não há evidência de uma crise global da democracia, embora as crises económicas dos últimos tempos tenham permitido dividir e acentuar mais os níveis de qualidade da democracia entre estes países. Contudo, sem retirar o mérito dos estudos que assim permitem concluir, que é grande e fruto de um exaustivo trabalho, considera-se que a democracia está em crise, sendo público e notório o descontentamento das populações. Cabe aos cidadãos o importante papel de combater os “vírus” da despersonalização e da desresponsabilização que lhes retiram as capacidades de serem e se fazerem verdadeiros cidadãos.

A organização Casa da Liberdade (*Freedom House*) é também responsável por vários projetos de monitorização da democracia que objetivam a promoção da democracia e dos direitos humanos. De acordo com o balanço da referida organização elaborado em 2013 com base em indicadores relativos:

- ✓ ao processo eleitoral,
- ✓ ao pluralismo e participação,
- ✓ ao funcionamento do governo,
- ✓ à liberdade de expressão e crença,
- ✓ à liberdade de associação e organização,
- ✓ ao Estado de Direito,
- ✓ à autonomia pessoal e direitos individuais



A velha ordem das rígidas ditaduras (ossificadas) está a ceder lugar a governos que tem por base em princípios humanos e instituições livres. Assiste-se também a duas tendências concorrentes: por um lado, as exigências de mudança impulsionada por movimentos democráticos populares, e por outro, a uma resposta autoritária que combina intransigência a alguns princípios com adaptabilidade estratégica. O relatório conclui que 54 (cinquenta e quatro) países apresentaram declínios globais em direitos políticos e liberdades civis, em comparação com 40 (quarenta) outros que apresentam alguns ganhos. A liberdade no mundo registou mais quedas na democracia do que ganhos. E a maioria dos países da Europa mostra ainda o respeito pelas normas democráticas e liberdades civis, embora muitos enfrentem um crescente sentimento nacionalista, em resposta a um grande afluxo de imigrantes.

### **5.2.7. A Democracia em Portugal**

Com o objetivo principal de auditar a qualidade da democracia em Portugal foi criado em 2010, pelo Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-UL), o projeto “Barómetro da Qualidade da Democracia” (Pinto et al., 2010). Para tal, foi desenvolvido um conjunto de indicadores destinados a medir as avaliações subjetivas feitas pelos portugueses nas seguintes dimensões:

- ✓ Direitos e liberdades civis;
- ✓ Estado de direito;
- ✓ Participação;
- ✓ Representação;
- ✓ Responsabilização horizontal;
- ✓ Responsabilização vertical;
- ✓ Responsividade;
- ✓ Igualdade e Autonomia do poder político/governação.

Em 2012, na sequência dos estudos realizados no âmbito do referido projeto, foi produzido um relatório que subordinado ao tema “A Qualidade da Democracia em Portugal: A Perspetiva dos Cidadãos”, registou doze conclusões principais:

- 1 - Uma maioria dos portugueses (54%) sentem-se insatisfeitos com a qualidade da sua vida, e concordam que a crise económica afetou significativamente a mesma;
- 2 – A maioria dos inquiridos (56%) afirma preferir a democracia a qualquer outra forma de governo, havendo, contudo, uma parte bastante significativa da população (15%) que partilha a visão de que nalgumas circunstâncias um governo autoritário é preferível a um sistema democrático;

- 3 – A maioria dos inquiridos (65%) sente-se pouco ou nada satisfeitos com a maneira como funciona atualmente a democracia em Portugal; estando, ainda, quase metade da população adulta (48%) convencida que o funcionamento tem vindo a piorar;
- 4 - A falta de confiança nos políticos e no governo foi classificada por 11% dos inquiridos como o maior defeito da democracia no país, seguindo-se a falta de eficácia da governação, a corrupção e as desigualdades sociais; o que conduz a uma série de problemas sociais, políticos e económicos, dos quais o desemprego é tido (por 37% dos inquiridos) como o mais importante;
- 5 - Os direitos e liberdades civis, mormente, os direitos de voto, associação e expressão, e a responsabilização horizontal são as duas dimensões que a maioria dos portugueses avalia positivamente;
- 6 - A maioria dos inquiridos (59%) duvida que os tribunais tratem todos os cidadãos da mesma forma, considerando ainda que as decisões judiciais são muito lentas e a justiça é ineficaz na compensação das vítimas e na punição dos infratores;
- 7 - A maioria dos inquiridos (55%) está convencida que as greves e manifestações estão demasiado controladas pelos sindicatos ou pelos partidos, achando ainda quase metade da população (47%) que a forma como os partidos funcionam limita a participação dos cidadãos;
- 8 - No que diz respeito à dimensão da representação, um em cada três portugueses não consegue identificar nenhuma instituição que represente os seus interesses;
- 9 -Do mesmo modo, a responsabilização vertical e a “responsividade” política são dimensões que suscitam avaliações bastante negativas, estando a maioria dos portugueses (quatro em cada cinco inquiridos) a favor de medidas adicionais de responsabilização do poder político (como a suspensão imediata do mandato político);
- 10 - No que diz respeito à igualdade e aos direitos sociais, a maioria dos inquiridos acha que em Portugal não há oportunidades suficientes para que pessoas de todas as origens sociais possam progredir de igual forma. De acordo com a opinião pública, a saúde é o direito social mais importante, seguido do direito à educação e do direito à habitação.
- 11 -Embora entre os inquiridos predomine a tendência de achar que os direitos mais importantes são mais garantidos no país, geralmente a opinião é bastante negativa, sendo que, apenas um em cinco ou um em três inquiridos, respetivamente, acha que os direitos à saúde e à educação são, totalmente ou muito garantidos, em Portugal; e,
- 12 - Em relação à autonomia do poder político, na opinião pública também prevalecem avaliações negativas, considerando os portugueses que o governo do país está bastante condicionado na sua capacidade de agir livremente.

Do exposto decorre que, se é certo que a qualidade da democracia portuguesa deixa muito a desejar, merecendo numa perspetiva multidimensional nota negativa dos cidadãos nacionais; certo é, também que maioria dos portugueses não vislumbra a existência de alternativas sérias à Democracia enquanto regime (Morlino & Montero, 1995; Morlino, 2006; Morlino, 2010; Lisi, 2015).

Parafraseando Winston Churchill (1947), *“A democracia é o pior de todos os sistemas, com exceção de todos os outros já experimentados ao longo da história”*. Para que a democracia cumpra o importante papel que todos lhe reconhecem e não descambe, pelo desencanto com que tem sido qualificada pelo povo, urge rearranjar os aspetos dimensionais do regime negativamente avaliados ou mesmo eliminar, aqueles que constituem um fardo.

A procedimentalização da vida societária que nos últimos tempos tem, em nome da celeridade e simplicidade, proliferado pelo país, subverteu o processo decisório que deve embora com maior morosidade e complexidade, ter um carácter bidirecional e não unívoco, permitindo o debate e confronto de ideias e a busca de melhores soluções. Vale isto por dizer, que a representação não pode ser o alfa e o ómega da democracia, porquanto tal papel pertence ao povo, que aos poucos vem ganhando consciência coletiva da necessidade de mudança e da incumbência que lhe assiste nessa mudança. Disso é exemplo, as manifestações apartidárias da “Geração Rasca” ocorridas em 12 de Março de 2011 e a de 21 de Setembro de 2012 na sequência do aumento proposto para a TSU. Um longo caminho há ainda a percorrer em prol da soberania popular, que impõe diante do eco-ideológico existente, maiores e contínuas demonstrações de cidadania, que não se quedem no desacordo, mas tenham em vista o diálogo e a criação duma tradição de práticas colaborativas em todas as áreas que transversalmente atravessam a sociedade e onde haja um problema que se imponha por todos ser resolvido, por a todos ser suscetível de direta ou indiretamente afetar.

## Capítulo 6: Governância e Participação Pública

---

### 6.1. Governância

Particularmente importante em domínios como o ordenamento do território, em particular, ou o Ambiente, em geral, onde a gestão centralizada, que vem de cima para baixo, se apresenta como inadequada à resolução dos problemas (Bodin e Crona 2009), “A governância inseriu na cena política a participação de novos atores e modernas técnicas de gestão administrativa para a condução responsável dos assuntos do Estado, pautadas nos princípios da transparência, da abertura, da responsabilidade, da eficácia, da eficiência e da coerência” (Bochenek, 2008)

Como refere Vasconcelos (2007) “Nos dias de hoje os decisores – sejam eles políticos ou técnicos – enfrentam uma sociedade de crescente complexidade e incerteza. Se por um lado são chamados a propor soluções, por outro são confrontados com um escrutínio público, alimentado por uma descrença no sistema governativo. É neste contexto que emerge o conceito de governância que reflete um envolvimento ativo e expandido do cidadão que através do processo atuante na sua aprendizagem, contribui para a capacitação e co-responsabilização dos envolvidos pelas decisões para as quais contribuíram.”

#### 6.1.1 Conceito de Governância

O panorama de crescente complexidade da realidade actual, para o qual contribuiu o fenómeno da globalização, tem vindo a determinar, progressivamente a redução do poder de regulação dos Estados, demonstrando a sua incapacidade para responder às necessidades da sociedade (Cavaleiro, 2009). Quando os Estados deixam de conseguir assegurar a satisfação de necessidades coletivas emergentes há ingovernabilidade ou crise de governabilidade como referem Polido & Gussi (2006), que aí incluem a:

- ✓ Crise de sobrecarga (que decorre da incapacidade de resposta do Estado à multiplicidade de tarefas que lhe são cometidas);
- ✓ Crise político-institucional (que resulta da inadequação da base de organização governamental);
- ✓ Crise do modelo político (que decorre quer da não transmissão da vontade real do povo aos órgãos da administração pública, quer do facto de tal vontade não aparecer refletida nas decisões político-administrativas);
- ✓ Crise de legitimidade (que resulta do descontentamento com a conduta do Estado e a ação dos governantes).

Bochenek (2008) afirma que a ingovernabilidade gerada pela sobrecarga do Estado, quando associada a fatores como a falta de eficácia e de eficiência dos sistemas de direção estatal, a perpetuação de processos políticos ortodoxos, os maus governos e as diferenças entre a plataforma da campanha eleitoral e a implementação das medidas após as eleições, os entraves burocráticos e os grupos com interesses políticos, induzem a uma menor participação pública; estimulando nos cidadãos, como refere (Aragão, 2005); o declínio da confiança, do interesse e da credibilidade no setor público e na política, alienando-os cada vez mais da sua participação nos processos políticos (Aragão, 2005).

Este declínio é inversamente proporcional ao grau de eficácia das políticas, verificando-se que quanto menor é a eficácia, maior é a desconfiança popular; apurando-se, ainda, que à medida que aumenta a contestação popular, se torna cada vez mais complicado assegurar a eficiência e eficácia das políticas aplicadas. Perante tal cenário institucional, a sociedade civil tem procurado, através de novos atores, soluções para alcançar a satisfação quer de necessidades que antes eram assumidas e asseguradas pelo Estado, quer de outras que emergiram da ampliação dos campos de acção. Contudo, os atores não-governamentais não conseguem angariar a necessária legitimidade ou poder para esse efeito, pois carecem de responsabilidade democrática transparente (Aragão, 2005).

Para suprir este problema, inverter aquela tendência – que é de incapacidade por um lado, e de descrença por outro -, e superar as entropias existentes nas atuais democracias representativas, que em prol da sua saúde reclamam além de uma maior legitimidade e eficácia das políticas também uma maior responsabilidade, partilha e coerência, importa equacionar e ativar novas vias de prossecução do interesse público menos autoritárias, hierarquizadas e formalizadas (Aragão, 2005; United Nations, 2006; United Nations, 2007; Bhargava, 2015).

Fala-se então de governância, a qual surge como o caminho eficaz, eficiente e democraticamente responsável, adequado à superação das novas necessidades e à resolução de problemas políticos, económicos, sociais, culturais e ambientais com que presentemente se debatem as sociedades ocidentais (Cavaleiro, 2009). Este caminho privilegia a gestão coletiva da sociedade por meio de parcerias, redes, atores locais e globais na tomada de decisão e execução das políticas públicas (Bochenek, 2008). Tem como palavras de ordem a interação e partilha entre os setores público e privado, que devem nortear-se por compartilhar a informação, o saber, os recursos e as capacidades para desenvolver políticas e práticas mútuas sobre questões de interesse comum (Aragão, 2005).

Segundo Stoker (2008) e Silva (2008), a governância refere-se, então, à ação, às maneiras ou ao sistema de governar, nos quais as fronteiras entre as organizações dos setores público e privado se tornaram permeáveis; tratando-se de uma expressão que reconhece a

interdependência entre as organizações, e que tem como essência a sua relação interativa entre e dentro de organizações governamentais e não-governamentais. Para Pollit & Bouckaert (2000), a governância corresponde ao exercício da autoridade política, económica e administrativa para gerir os assuntos de uma comunidade, incluindo uma série complexa de instituições, sistemas e processos, que implica o Estado, a sociedade civil e o setor privado de um modo democrático e transparente (Cavaleiro, 2009).

Pierre & Peters (2000), afirmam que a política moderna requer a governância em rede, a qual facilita a coordenação de interesses e recursos públicos e privados, aumentando assim a eficiência na implementação das políticas públicas (Silva, 2012). Para Oliveira (2001), a mesma consiste na forma de organização das atividades de governo dos agentes políticos, administrativos e sociais, distinguindo-se da governabilidade (Rebelo et al., 2006); e Kooiman (2003) defende que a governância é uma maneira de governar diferente do modelo tradicional (hierárquico), dando lugar à interatividade e cooperação entre o Estado e outros atores não estatais, para a resolução de problemas de matrizes diversas, no interior de redes mistas entre público e privado. De acordo com Vasconcelos et al., (2009), a governância integra formatos de envolvimento e participação ativos e que vão além dos formatos de consulta e audiência pública de carácter mais passivo (Cesar, 2012). Segundo Dores (2009), trata-se de um conceito que privilegia a transparência das decisões políticas, o envolvimento dos cidadãos no processo de tomada de decisão, uma maior divulgação de informação junto de todos os interessados e de forma mais acessível e compreensível, mais efetividade e maior legitimação política e aceitação da governação. Em 2012 Pereira & Silva, definem a palavra governância como sendo uma expressão comum destinada a descrever um processo político no qual o poder já não está concentrado na poderosa máquina central, residindo em vez disso, num amplo leque de instituições ao nível governamental e sub-nacional (regional e local) em grupos do setor económico privado, bem como na sociedade civil com as suas organizações não-governamentais e os próprios cidadãos (Reis, 2012; Armstrong, 2013).

Trata-se de um processo que privilegia o diálogo entre os vários atores e que permite assimilar a informação decorrente de uma variedade de perspetivas sobre a formulação, implementação e monitorização das políticas públicas, procurando obter resultados mais eficazes e inclusivos, neutralizando a vigência de práticas predatórias na relação entre o poder político e os cidadãos (Ivo, 2002; Ganore. 2011). A participação destes não pode, por isso, como até há pouco tempo sucedia, confinar-se apenas à eleição de representantes políticos, que nem sempre consideram nas decisões que tomam as prioridades e as necessidades daqueles que os elegeram. Os cidadãos reivindicam cada vez mais uma nova dinâmica política que importe uma mudança significativa do papel dos governos que, na criação e aplicação de políticas públicas, deverão aprender a atuar como facilitadores, transformando o Estado de instituição paternalista em parceiro envolvente, capaz de gerir informações, responder a

contingências e alcançar todos os atores da sociedade de uma forma mutuamente benéfica, transparente e responsável (Renz, 2007; Klakegg et al., 2008; Müller, 2009; OGC, 2010).

Esta nova relação entre Estado e Sociedade pressupõe a existência de um conjunto de estruturas, instrumentos, mecanismos e dinâmicas de interlocução, que se caracterizem por serem abertos, inclusivos, responsáveis e eficientes, promovendo ações que garantam uma maior participação democrática das instituições estatais e dos cidadãos, e uma maior responsabilização do poder político por eles eleito (Sassen, 2003; Oliveira & Pisa, 2015; Andrade & Rossetti, 2009; Bresser Pereira, 1998; Cadbury, 1992; Spink, 2012; Bhargava, 2015). Ela deverá de assentar numa boa interação entre o poder político, o sector privado e a sociedade civil na gestão dos bens públicos, o que na prática constitui uma contrapartida à conceção tradicional da administração pública (Peters & Pierre, 1998) que segue uma lógica decisória de verticalidade e predeterminação.

Uma tal lógica não tem acolhimento no conceito governância, o qual assume uma importância cada vez maior e revela-se ideológica e conceitualmente muito desafiador, e de difícil abordagem (Pieranti et al., 2007; Abrucio, 2005; Barzelay, 2001; Fleury, 2003).

O referido conceito surge no plano teórico não raras vezes confundido com o termo governança, o qual é semanticamente considerado sinónimo de governo (Aragão, 2005; Bochenek, 2008). Ao longo dos anos este termo tem sido utilizado sempre que se deseja definir uma estrutura de poder e de controlo (Barros, 2009). Neste sentido, a governância em nada se confunde com a governança, já que é diferente de um simples governo mais eficaz (Aragão, 2005; Pereira & Silva, 2012; Reis, 2013). Ao contrário do sufixo “ança”, que por se conotar com o exagero assume carácter depreciativo, o sufixo “ância” exprime a ideia de ação ou de resultado de uma ação, passando muito mais pelo incremento da legitimidade, do que pelo reforço da autoridade (Aragão, 2005). Da legitimidade acrescida resultará a aceitação pelos cidadãos das diretrizes da entidade decisória, que promovendo processos decisórios participados, de governância colaborativa - onde a todos os atores é reconhecido o poder de influenciarem a decisão - está, como dizem Vasconcelos et al., (2011) a operar num formato de organização em rede, jogando um papel dominante de trazer a contestação dos discursos para a mesa, passando a teoria democrática a ser exercida para além de um mero agregado de preferências, tornando-se um controlo democrático através da comunicação que encoraja a reflexão sobre a preferência sem coerção (Dryzek, 2000; Aragão, 2005).

As redes, como modos organizacionais da ação coletiva e com o intuito de assegurar a concretização dos objetivos, discutidos e definidos coletivamente, e portanto subjacentes ao processo de governância, são um resultado da sinergia entre o desenvolvimento do processo e o contexto (político, social, económico e físico) onde tal acontece, ganhando espaço de

expansão através das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), que ao fomentarem a troca de dados, aumentam a participação entre os atores (Cavaleiro, 2009).

Resulta claro que a governância para atingir as mudanças desejadas requer, contudo, que os governos não atuem por si sós, mas de forma concertada com outros atores - cidadãos, técnicos, e organizações da sociedade civil - e sempre atendendo a interesses setoriais (Pereira & Silva, 2012). O PNPOT, enquanto instrumento de cooperação com os demais Estados-Membros para a organização do território da União Europeia, ao que cremos, abraça esta abordagem, tentando alcançar o desenvolvimento harmonioso de todos os territórios da União (Santinha & Marques, 2012).

A governância pressupõe por isso, que na configuração e gestão de políticas públicas ao lado dos representantes eleitos periodicamente pelo povo, intervenham novos atores. Em conjunto, ambos devem ser capazes de identificar interesses complementares desenvolvendo a sua relação com base na confiança, lealdade, reciprocidade e colaboração (Lowndes & Skelcher, 1998; Andrade & Rossetti, 2009; Spink, 2012; Pereira & Silva, 2012). Para que tal suceda mostra-se indispensável a verificação daquilo que se designa por Estado Ativo, que se caracteriza por ser o processo através do qual o Estado redistribui o seu poder pela sociedade (Ferraz, 2008; Barros, 2009).

As Nações Unidas na Declaração Final da Conferência RIO +20, em 2012, apontaram como atores de governância as pessoas, os governos, a sociedade civil e o setor privado. Segundo Boivard & Loffer (2003) e Bochenek (2008) os atores fundamentais da boa governância podem ser divididos em seis grupos:

- 1) Os cidadãos (como indivíduos);
- 2) As organizações voluntárias;
- 3) As organizações económicas;
- 4) Os meios de comunicação social;
- 5) Os altos dirigentes do governo e do parlamento, internos e externos ao país;
- 6) As autoridades locais.

#### **6.1.2. Os Princípios da Governância e a Governância Territorial e Ambiental**

A governância assenta num conjunto de sete princípios interdependentes entre si, que Aragão (2005) e Bochenek (2008), elecam como sendo:

- 1) O princípio da transparência – que se refere à publicidade da atuação dos órgãos ao longo de todo o iter procedimental conducente à ação, devendo a



divulgação dos atos praticados processar-se de modo a poder ser facilmente acedida e apreendida pelo público em geral;

- 2) O princípio da coerência – que tem em vista melhorar a qualidade das políticas, a sua compreensão e legitimação, e que comporta 2 (duas) dimensões: uma material ou substancial, que Bochenek (2008) ordena em interna, inter-relacional e sistêmica, e com a qual o que se pretende é que cada nova medida tomada se articule substancialmente com as anteriores; e a outra formal, com a qual o que se pretende é que a coerência seja demonstrada e visível para o público em cada medida política (Aragão, 2005);
- 3) O princípio da abertura - que significa que a administração deve procurar soluções menos unilaterais e mais dialogadas, menos autoritárias e mais negociadas, menos impostas e mais participadas;
- 4) O princípio da eficácia - que significa que as consequências previsíveis diretas e indiretas de uma política são escrutinadas e ponderadas de antemão, devendo cada medida ser sujeita a uma avaliação estratégica de impacto;
- 5) O princípio da democracia participativa - que representa um importante mecanismo para a interação entre o político e o social, e que deve abranger a liberdade de expressão, o dever institucional de diálogo, o dever de consulta, e ainda o poder de iniciativa;
- 6) O princípio da responsabilidade/imputação - que compreende a imputação aos agentes em todos os níveis, de todas as medidas políticas adotadas ou omitidas, que não satisfaçam os fins gerais relativamente a todas as consequências públicas (Bochenek.2008; Aragão,2005);
- 7) O princípio da partilha, de poder/competências e de responsabilidade - que assenta na capacidade dos indivíduos em se envolverem e participarem em novas formas de tomar e executar decisões. A diversificação dos objetivos e dos métodos de funcionamento institucional criam novas oportunidades, na medida em que incentivam a heterogeneidade e diversidade social, e promovem o desenvolvimento de soluções inovadoras de governância.

Os âmbitos de aplicação da governância são inúmeros (Cavaleiro,2009). No domínio do ordenamento do território a governância pode ser vista como o exercício do poder e autoridade, por parte dos cidadãos ou grupos devidamente articulados nas suas instituições e organizações, com o objetivo de diagnosticar a realidade, definir prioridades e planear a implementação das ações, determinando assim como os recursos financeiros, materiais e humanos devem de ser alocados, de modo a obter uma dinamização das potencialidades e superação dos desafios, visando o desenvolvimento territorial (Dallabrida et al., 2003;2007; 2010; Pimentel & Pimentel, 2010). A forma como se definem os problemas, se estrutura a partilha de informação, se promove a participação, se administram conflitos, se negocia, se criam consensos e se tomam decisões coletivas quanto às propostas de ordenamento do

território é a condição essencial da governância territorial com valor acrescido para o ambiente e sustentabilidade dos territórios.

Esta terá maiores hipóteses de ser alcançada quando nos situamos a escalas territoriais de menor dimensão, como a municipal, dada a maior proximidade entre a administração e os cidadãos (Cavaleiro, 2010). Tal circunstância confere-lhe maior apetência para se tornar numa arena de democracia em que a soberania popular manifesta o direito de participar ativamente nas decisões, ganhando o poder de influenciar a tomada de decisão, que de unidirecional passar a bidirecional, partilhada nos objetivos e soluções (Seixas, 2016).

Todavia em Portugal, a planificação territorial de âmbito municipal não é uma arena de democracia, desde logo, porque os atores públicos continuam a atuar muito centrados em si próprios, seguindo uma abordagem de base eminentemente racional e técnica, que não promove a participação ativa dos cidadãos. Estes são meros recetores de informação a quem é dada a faculdade de inocuamente a sindicarem por via das sugestões, observações ou reclamações que decidam apresentar. Importa portanto lançar mão de instrumentos de governância local como a autonomia, a descentralização inframunicipal, a cooperação intermunicipal, a política de pessoal, a participação, as parcerias com privados e a cooperação com o Estado, de modo a fomentar a horizontalidade dos processos de tomada de decisão onde há coordenação e colaboração entre os atores públicos e os privados para a construção e gestão de territórios sustentáveis (Pereira & Silva, 2012; Seixas, 2016). Nesta conformidade, julga-se pertinente proclamar a governância, um elemento central da cidadania ativa e dos processos colaborativos, contribuindo para sociedades mais resilientes.

À semelhança do que se passa no ordenamento do território também do domínio do ambiente “*stricto sensu*” tem-se sentido um forte apelo à governância. Os problemas ambientais têm-se tornado cada vez mais complexos, resultando de um conjunto de intrincadas interpelações entre os sistemas natural e social, de onde surgem problemas que exigem uma resolução eficaz e eficiente. São exemplos disso, as alterações climáticas, a gestão, a conservação, a exploração e o uso ético da biodiversidade, dos ecossistemas, e dos recursos naturais como a água ou o território, e a criação de territórios urbanos sustentáveis (Coenen et al., 2012).

Tratando-se de um domínio caracterizado por incertezas e elevada complexidade, nele têm existido maiores demandas para se estabelecerem acordos na fixação de regras e práticas comuns que contribuam para coordenar ações que auxiliem na resolução de conflitos, assim como, na negociação de compensações, partilha de informação e a construção de redes de conhecimento sobre esse bem comum (Zhour, 2008).

Segundo Silva & Fraxe (2012) “Para Lemos & Agraval (2006) a governância ambiental refere-se ao conjunto de processos regulatórios, mecanismos e organizações através dos

quais os atores políticos influenciam as ações e resultados ambientais envolvendo múltiplos segmentos da sociedade como as instituições governamentais, comunidades, empresas e a sociedade civil organizada.

A existência de conflitos entre a esfera pública e a esfera privada e desta entre si tem tradição secular e a sua superação foi procurada com maior afincamento com as revoluções liberais e a separação de poderes (executivo, legislativo e judicial) tão cara às democracias representativas, que enfrentam hoje ventos de crise e mudança. As decisões tradicionalmente adotadas e implementadas, que seguiam a lógica do modelo burocrático de gestão de bens comuns, já não servem os interesses presentes nem os futuros, que demandam soluções mais rápidas, adequadas, representativas da vontade do povo (com todas as diferenças dos que o integram) e legitimadas para problemas que o Estado já não consegue por si só assegurar. A busca de tais soluções passa pelo estreitamento das relações que o Estado desenvolve com o setor privado e a sociedade civil estimulando uma participação pública plena e efetiva que impulsiona a cidadania e que é pilar da governância, permitindo a construção conjunta de políticas públicas de interesse comum; as quais, pelo facto de serem conjuntas são interiorizadas e assumidas por todos os que delas são autores e corresponsáveis (Council of Europe, 1999; Aspinwall, 2002; Young, 2002; Abelson, 2004; Haug, 2006; Fiig, 2008; Moussiopoulos et al., 2010; Shen et al., 2011; Pereira & Silva, 2012; Sicakkan, 2013; Seixas, 2016). Como cada lugar tem particularidades próprias o modelo de operacionalizar o encontro dos interessados, a negociação, a superação do conflito e a busca de soluções tem de ser construído casuisticamente, tomando em consideração a escala territorial objeto de intervenção, que determinará formas de envolvimento diferenciadas, como a ilustrá-lo está o envolvimento dos interessados na Cova da Moura e no INTERREG.

## **6.2. A Participação Pública**

A Participação pública muscula o aforismo popular segundo o qual “é a falar que a gente se entende”. Quer isto dizer, que a participação pública é o procedimento por meio do qual os cidadãos, individual ou institucionalmente considerados, interagem dialeticamente entre si e com os representantes que elegem, colaborando desejavelmente “*ab initio*” na tomada de decisões destinadas a resolver problemas que, direta ou indiretamente, os afetam e/ou sugerindo e impulsionando soluções destinadas a promover o bem-comum nos mais variados domínios da vida pública.

### **6.2.1. O Conceito de Participação Pública**

A palavra participação, que etimológica e conceitualmente significa “tomar parte em”, “compartilhar”, “associar-se pelo sentimento ou pensamento” (Avelar, 2004), “ser parte de”, carrega em si uma componente ativa (Steffek & Nanz, 2008). Para Sanchez Moron (1980) e Duarte (1996), participar significa intervir num processo decisório qualquer, e segundo Partidário & Jesus (2003) a participação é um elemento essencial das sociedades democráticas, constituindo um instrumento para assegurar que as preocupações dos eleitores são consideradas nas questões concretas e não apenas nos programas eleitorais. Mais recentemente, Ferreira et al. (2013) vem interpretá-la como sendo um processo de envolvimento em que os agentes interessados procuram interagir, aprender, compreender, e ao mesmo tempo fornecer informação relevante, colaborando no sentido da obtenção de uma decisão representativa e justa.

Num estudo do Instituto Europeu para a Participação Pública (EIPP, 2009), a mesma é definida como um processo deliberativo, em que os cidadãos interessados ou afetados, as organizações da sociedade civil, e os atores governamentais estão envolvidos na elaboração de políticas antes da respetiva tomada de decisões vir a ter lugar; entendendo-se que a deliberação significa um processo de discussão ponderada baseado num dar e receber de razões para as escolhas a efetuar.

A participação pública pode ser preventiva ou sucessiva; passiva ou ativa; e deve ser plural, contínua e abrangente, permitindo a demonstração e a discussão da multiplicidade de ideias, objetivos e valores em presença. Não deverá quedar-se na simples troca de informações, mas constituir uma forma de manifestação de vontades que se pretendem declaradas e não meramente presumidas. Representa mais do que uma imposição legal, uma forma eficaz de atribuir poder de influência aos cidadãos, apresentando-se como agente de mudança com aptidão para combater o deficit democrático que resulta de um papel de crescente indiferença da população na solução de problemas que nas sociedades atuais são cada vez mais complexos (Oliveira et al., 2004; Correia, 2004; Ferrão, 2014).

Deve ainda, funcionar como um remédio contra influências que na defesa egoística de interesses particulares poluem os processos de tomada de decisão; e também promover a corresponsabilização dos envolvidos, possibilitando a colaboração na resolução de problemas servindo tanto para legitimar decisões quanto para as tornar substancialmente melhores, atenta a compreensão compartilhada dos problemas e soluções (Lukensmeyer & Torres, 2006; EIPP, 2009; Lukensmeyer, 2009).

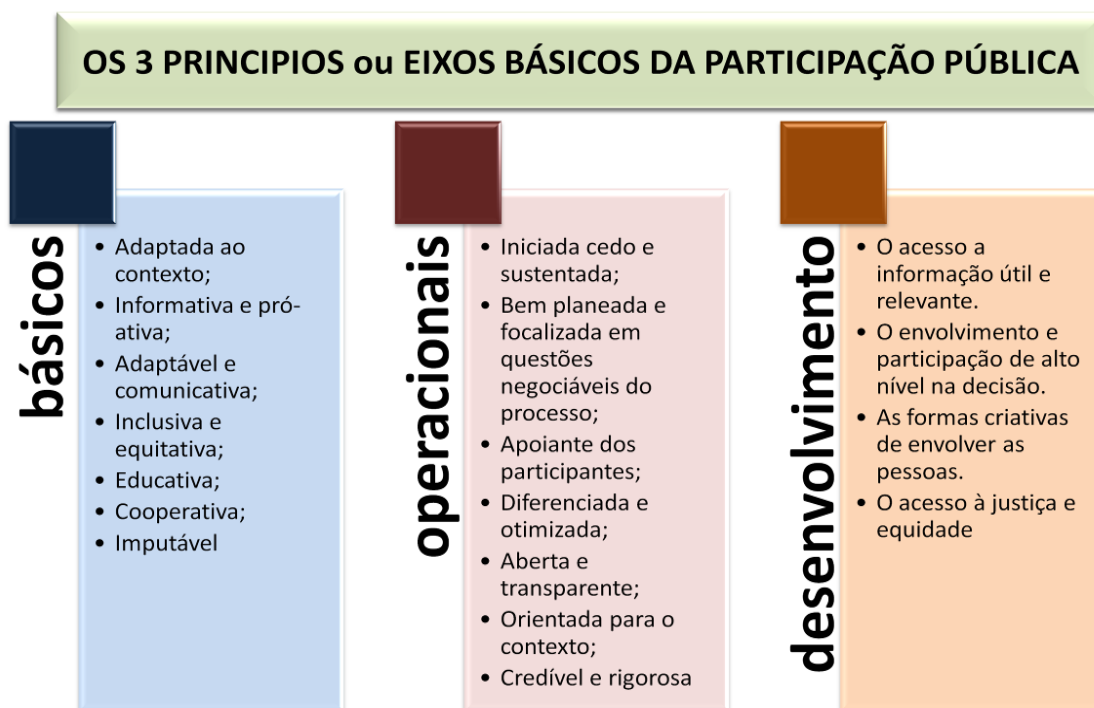
A participação além de melhorar a qualidade das decisões tomadas melhora também a confiança dos cidadãos no sistema político (Lukensmeyer & Torres, 2006; Lukensmeyer, 2009). É a participação do público, com as suas qualidades deliberativas, que torna mais provável a obtenção de efeitos democráticos positivos (Cohen & Fung, 2004; Pingree, 2006; Fung, 2007; Burnett et al., 2008; Albrecht, 2008). No entanto, o que se verifica na prática é que a participação popular se encontra sobremaneira enfraquecida, muitas vezes reduzida a mero exercício de retórica, havendo, pois, necessidade de conferir-lhe robustez. Para tanto, é preciso realizar um difícil e extenso trabalho de educação quer das entidades públicas quer dos cidadãos que deve desde logo começar pela difusão e interiorização dos elementos constituintes da participação.

Nesta esteira, o n.º 2 do artigo 48º da Lei Fundamental (Constituição da República Portuguesa), vem dizer que todos os cidadãos têm o direito de ser esclarecidos objetivamente sobre atos do Estado e demais entidades públicas, e de ser informados pelo Governo e outras autoridades acerca da gestão dos assuntos públicos.

Impõe-se assim, que as autoridades assegurem aos cidadãos as condições para o efetivo e pleno exercício do direito de participação, garantindo aprioristicamente um bom fluxo de informações, v.g. através de debates de televisão, linhas abertas, cartazes, entrevistas ou mesmo inquéritos públicos (Rowe & Frewer, 2005; Rowe et al., 2008). O Estado deve pois colocar em prática mecanismos que proporcionem uma maior compreensão dos problemas que afetam os cidadãos, concedendo-lhes a oportunidade de reapreciarem as suas posições, facilitando a negociação e, subsequentemente, a possibilidade de criação de consensos na demanda de soluções mais adequadas. Só assim é possível fazer cair o arquétipo da mudez generalizada e da surdez pública camuflada, em que, o cidadão é, respetivamente, emissor omissor e recetor passivo e não esclarecido de informação.

Ao lado da informação, a consulta ao repositório de conhecimento dos cidadãos envolvidos no processo, através de inquéritos, sondagens de opinião, ou mesmo de grupos focais, dá aos decisores a possibilidade de maior objetividade relativamente aos interesses envolvidos, destinatários das decisões e a oportunidade de ponderar e incluir tais interesses no processo de tomada de decisão. Sem informação e consulta não é possível falar em verdadeira participação pública. Existe também um núcleo de princípios interdependentes entre si que não

podem deixar de fazer parte integrante da participação pública, a qual sem eles é um corpo que padece duma má formação congénita. São eles os princípios que André et al., (2006) designam por princípios básicos, operacionais e de desenvolvimento (Figura 10).



**Figura 10** – Representação gráfica dos princípios básicos propostos por André et al. (2006) que são interdependentes e que fazem parte integrante da participação pública.

### 6.2.2. Os Objetivos da Participação Pública

Os principais objetivos da participação pública são (Rowe & Frower, 2000; Santos, 2001; Beierle, 2002; Beierle & Cayford, 2002; Beierle & Konisky, 2009):

- 1) Incorporar os valores dos cidadãos no processo de decisão (para promover a justiça, a equidade e a colaboração);
- 2) Implementar e promover a qualidade nas decisões;
- 3) Resolver conflitos entre participantes com interesses diferentes, procurando consenso;
- 4) Recuperar e fomentar o grau de confiança nos Serviços Públicos;
- 5) Educar e informar o público;
- 6) Reunir informação junto do público sobre o seu ambiente humano e biofísico, bem como sobre as relações que têm com o seu ambiente (incluindo as relacionadas com ambientes tradicionais e locais);
- 7) Obter reações do público sobre a intervenção planeada;
- 8) Contribuir para melhorar a análise de propostas;
- 9) Contribuir para a aprendizagem mútua entre as partes interessadas.

Burdge & Robertson (1990), e Partidário (1999) associaram ainda os seguintes:

- 1) Integrar o público e o seu contributo no processo de planeamento e tomada de decisão, antes da decisão final ser tomada;
- 2) Conhecer mais aprofundadamente a realidade local, usando o público como fonte direta de informação;
- 3) Verificar predições sobre os sistemas sociais e ambientais;
- 4) Propor alternativas mais ajustadas à comunidade; e,
- 5) Criar situações que reduzem conflitos e a reação à mudança.

A participação pública é sustentáculo da democracia. No entanto, os modos como pode ser entendida influenciam inevitavelmente a concretização dos objetivos que presidem a qualquer política pública. Nas democracias modernas, o envolvimento dos cidadãos nas políticas públicas tem-se revelado significativamente diminuído. Importa assim desenvolver práticas participativas que despertem os cidadãos do estado de dormência em que se encontram, levando-os a repensar o papel importante que lhes está cometido desempenhar no sistema democrático. Só assim será possível, renascer a vontade para intervir na elaboração de políticas públicas e na consequente construção da melhoria da qualidade de vida, independentemente dos desafios e incertezas com que os cidadãos são confrontados. Só assim se poderão atingir resultados mais justos e equitativos, legitimando as políticas públicas (Goodin & Dryzek, 2006; Fung, 2007).

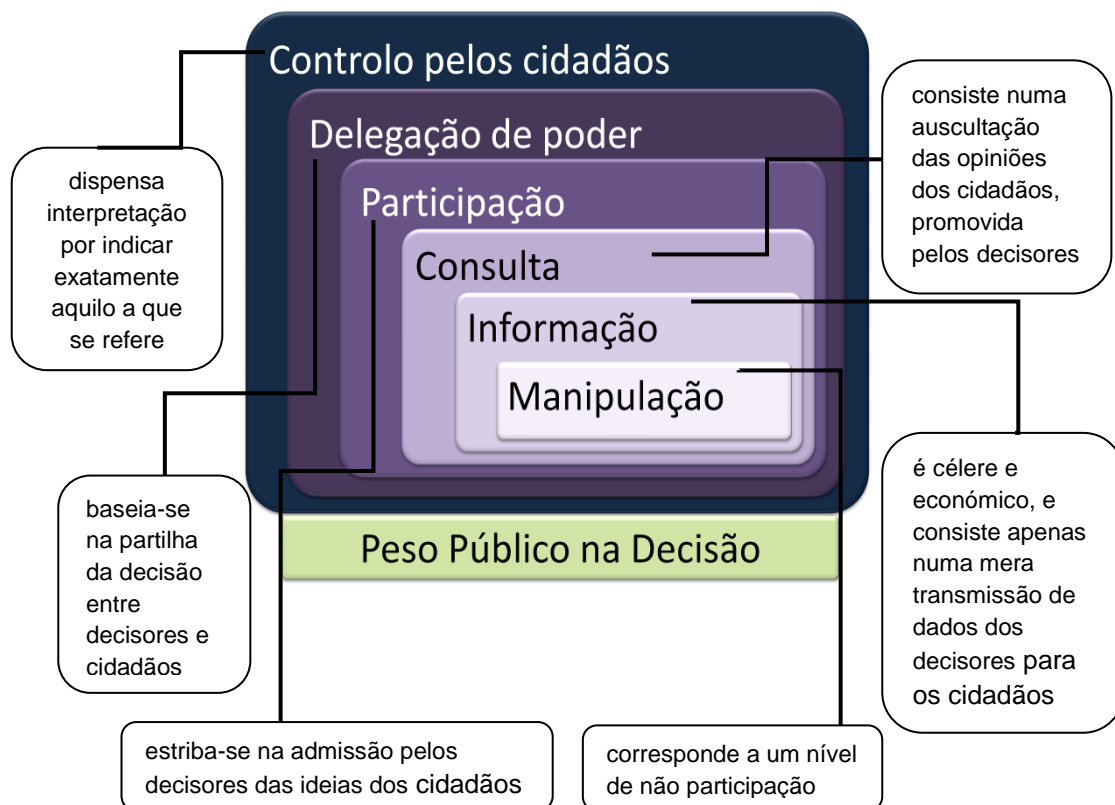
A participação individual estimula a integração do indivíduo na identificação e seleção das respostas aos seus próprios problemas, propiciando a participação coletiva, uma associação organizada em prol do bem comum e da resolução de problemas de ordem social geral (Fung & Wright, 2003; Ribeiro & Júnior, 2005; CCPARDC, 2007; Bochenek A, 2008; Blondiaux, 2008). A participação é um espaço de aprendizagem para a cidadania, e o exercício desta cidadania decorre da observância de fatores como o acesso à informação, à educação para o desenvolvimento sustentável e à possibilidade de participar; fatores que se complementam na construção de uma consciência atuante em prol do desenvolvimento sustentável (Lamas, 1996; Prescott-Allen, 1997, 1999, 2001; Beierle & Cayford, 2002; Canotilho, 2003; GEOTA, 2005; Gomes, 2006; André et al., 2006; Blackstock et al., 2007; Antunes et al., 2009). A participação pública promove um processo de partilha de responsabilidades na tomada das decisões sobre os assuntos que afetam a vida pessoal e coletiva (Orduna, 2003; Milani, 2005).

De facto, atenta a sua importância, a Constituição da República Portuguesa vem consagrar na alínea c) do seu artigo 9.º que constitui tarefa fundamental do Estado, "(...) assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais; acrescentando, ainda, no n.º 1 do artigo 48º, que tem por epígrafe "Participação na vida pública", que "todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente

eleitos”. Para além das citadas normas, a relação dos cidadãos com a democracia representativa e o seu o envolvimento na “*res pública*” seja pela via da informação, consulta ou participação direta na formulação de políticas (Lukensmeyer & Torres, 2006; Goodin & Dryzek, 2006; Lukensmeyer, 2009), têm ainda assento noutros preceitos do nosso quadro constitucional, mormente, nos artigos 20º (acesso ao direito e tutela jurisdicional efetiva), 37º (liberdade de expressão e informação), 52º (direito de petição e direito de ação popular) e 268º (direitos e garantias dos administrados), todos da CRP. Mais do que um direito, a participação pública deveria ser para todos os cidadãos um poder-dever de molde a que sobre todos impendesse a obrigação de exercitá-lo em prole da sociedade e do bem comum.

### 6.2.3. Os Tipos de Participação Pública

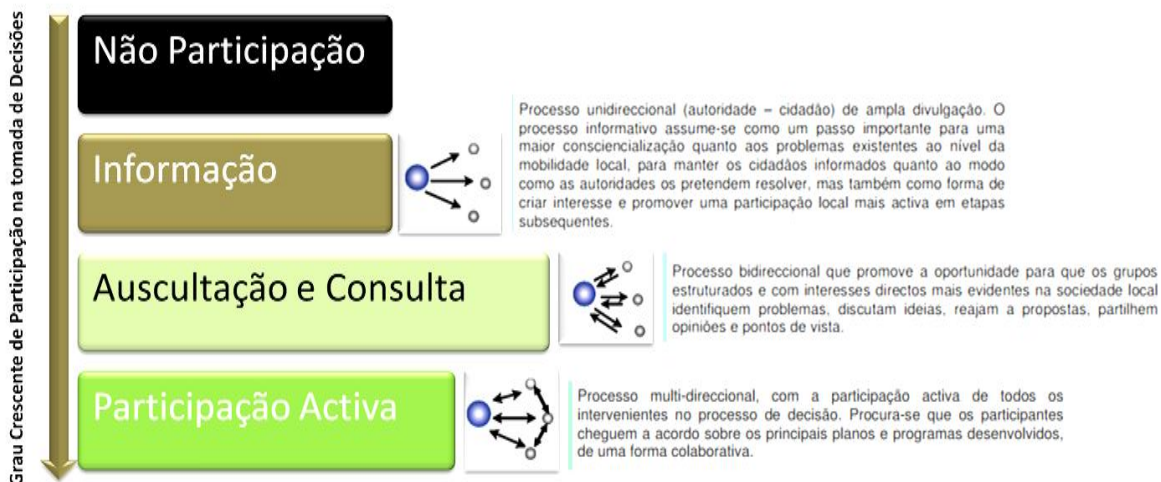
Constata-se que associado ao tipo de democracia vigente os processos decisórios podem ser mais ou menos participados, mais informativos ou mais interativos e pró-ativos; sendo o envolvimento dos cidadãos suscetível de graduação. Arnstein (1969) distingue, conforme infra se ilustra, vários níveis de participação, em que os patamares mais baixos são os que correspondem a um nível inferior de envolvimento dos cidadãos (ou mesmo de não participação), enquanto os patamares mais elevados correspondem aos níveis mais altos de atribuição de poder à população (Arnstein, 1969; Partidário & Jesus, 2003; Pinto, 2011; Ferreira et al., 2013) (Figura 11).



**Figura 11**– Adaptação original da representação da Escada de participação de Arnstein publicada por Petts 1999, In: Partidário & Jesus, 2003.



Os sobreditos patamares ou graus de participação pública podem ser reconduzidos a quatro grandes níveis representados na seguinte Figura (12):



**Figura 12** – Adaptação original da representação dos patamares ou graus de participação pública que podem ser reconduzidos a quatro grandes níveis representados: Não participação, Informação; Auscultação e Consulta; e Participação ativa

Partindo, também, da menor para a maior margem de liberdade de deliberação concedida pelos sistemas político-administrativos aos cidadãos na resolução de conflitos e procura de soluções para questões que os afetem. Pretty (1995) e Arraes (2002) descrevem sete tipos possíveis de participação pública representados no seguinte esquema (Figura 13):



**Figura 13** – Adaptação original dos diferentes tipos de participação pública

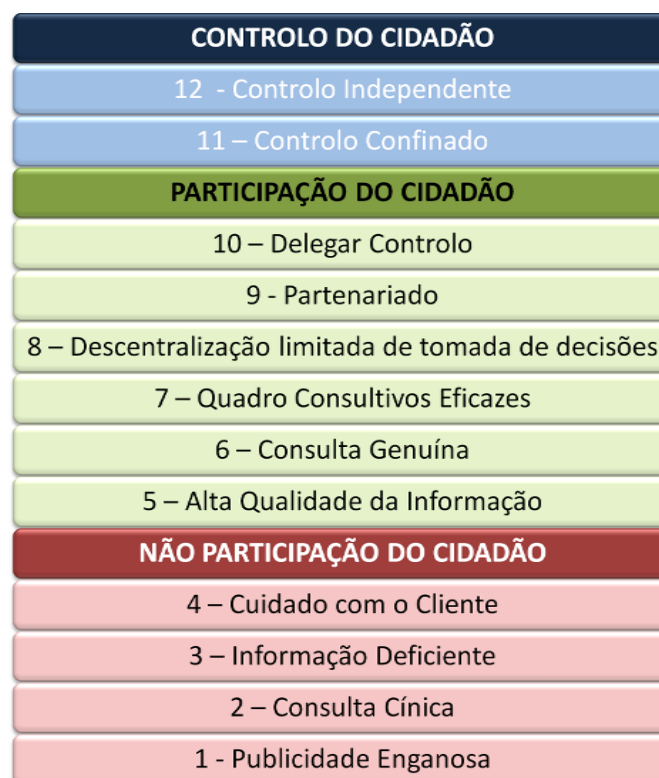
Com maior pormenor descreve-se a seguir os diferentes tipos de participação pública:

- ✓ A Participação Manipulada ou aparência de participação, caracteriza-se por existirem representantes da comunidade, sem poder efetivo.
- ✓ A Participação Passiva, é aquela em que os participantes são informados sobre o que já foi decidido, envolvendo comunicados unilaterais dos decisores à população participante que não vê espelhada na solução preconizada as suas contribuições.
- ✓ A Participação por Consulta, caracteriza-se por através dela os participantes serem sondados, v.g., por meio de questionários a que dão resposta, não intervindo pela via do discurso direto e do debate de opiniões nas tomadas de decisão. Aqui, a definição dos problemas, a colheita de dados e respetivas análises, são efetuadas por entidades exteriores ao processo que não se encontram vinculadas a considerar o ponto de vista dos participantes.
- ✓ A Participação através de Incentivos Materiais, é aquela em que os participantes contribuem quando visam obter recursos (v.g. trabalho, troca de alimentos, remuneração, etc.), findando por norma quando os incentivos terminam.
- ✓ A Participação Funcional, é aquela em que os participantes são organizados em grupos orientados para objetivos predeterminados relacionados ao projeto. A participação ocorre depois das principais decisões já terem sido tomadas, pelo que as pessoas são integradas no esforço para que os objetivos definidos externamente sejam alcançados.
- ✓ A Participação Interativa, ocorre em análises conjuntas, no desenvolvimento de planos de ação e na formação ou fortalecimento de instituições locais, compreendendo o processo de métodos interdisciplinares que consideram múltiplas perspetivas e fazem uso de técnicas de aprendizagem estruturadas e sistémicas.
- ✓ A Auto-Mobilização, é aquela em que as iniciativas para promover mudanças partem diretamente dos participantes, que junto das entidades exteriores desenvolvem contatos para a obtenção de recursos ou de assessorias técnicas, assumindo o controlo dos recursos disponíveis.

Sempre que a comunidade abrangida se torna menos bem definida, a participação dirigida a ter influência sobre as questões sociais diminui (Lüchmann & Borba, 2008). É por isso, importante desenvolver e implementar mecanismos, que promovam a participação ativa dos cidadãos, os quais têm de perceber que só por via da intervenção prévia e efetiva poderão influenciar as decisões e contribuir para a melhoria substancial daquelas que, coincidindo ou não com os pontos de vista dialogicamente expendidos e dialeticamente assumidos, venham a ser tomadas.

Contudo, a participação só se mostrará eficaz e os seus benefícios só serão entendidos pelos atores envolvidos, se da parte destes existir um forte sentimento de pertença à comunidade atingida pelo problema, e uma forte consciência do seu poder para influenciar a tomada de decisão (Sarason, 1974; Zimmerman & Rappaport, 1988; Vargas-Moniz & Morgado, 2010). A participação só se tornará mais relevante se os processos de decisão encorajarem e criarem um envolvimento autêntico, com distribuição do poder de decisão. Acontece que, a lógica do poder é a de que este se mantenha nas mãos de quem o exerce; pelo que, a participação tendencialmente entendida como diminuição do poder das entidades com competência para a tomada de decisão não é por estas desejada, devendo por isso ser conquistada (Caetano & Ogera, 1996; Smith, 2005; Dias, 2001).

Browill et al. (1998) e Alves (2001) apresentaram uma versão da “Escada” de Arnstein (2002) sobre os níveis de poder do cidadão mais consentânea com a situação contemporânea, representada pela Figura 13. Daqui resulta claro que existe uma importante distinção entre informar a população, consultá-la ou envolvê-la no processo de tomada de decisão. Também segundo Alves (2001), tem-se vindo a desenvolver a ideia de que o cidadão é um consumidor que pode escolher entre várias alternativas e que pode passar a responsabilizar-se pelas suas próprias escolhas através de um processo ativo de tomada de decisões (Figura 14).



**Figura 14** – Adaptação original da Escada do Poder do Cidadão. Fonte: Alves, S., *Planeamento Colaborativo em Contextos de Regeneração Urbana* Universidade do Porto, Faculdade de Engenharia, 2001

A par das tipologias indicadas que obedecem ao critério do grau de envolvimento dos cidadãos no processo de decisão, a literatura fornece-nos outros catálogos para classificar as formas de participação estribados noutros critérios. A título exemplificativo, para Dallari (1996), a participação pode ser real ou formal, conforme influencie ou não as decisões políticas; e para Enterria & Fernandez (1998), a participação pode ser orgânica, funcional e cooperativa, consoante os cidadãos atuem, respetivamente, inseridos no aparelho administrativo do Estado, fora do aparelho administrativo mas, em atividades materialmente públicas, ou desligadas da estrutura administrativa atuando de “*per sí*” em atividades de interesse geral com apoio do poder público.

#### **6.2.4. Os Processos ou Mecanismos da Participação Pública**

A participação dos cidadãos nas políticas públicas além de desejável é essencial, entendendo-se que questões não consideradas ou não discutidas com a comunidade poderão redundar em conflitos (futuros) de difícil solução. Contudo, o envolvimento dos cidadãos na resolução de problemas não pode ser feito *ad-hoc*, antes deve ser conduzido de forma cuidada (Santos, 2001). Como deve ser conduzida a participação? Por quem? Em que termos? E onde deve ocorrer? São questões para as quais não existem respostas que reúnam o beneplácito de todos. O substrato da participação, ou seja, o repositório de saberes e valores em que se alinham as opiniões, é capturado através de diferentes métodos de participação, também chamados de processos, mecanismos ou técnicas de participação pública (Buchy & Hoverman, 2000; Rowe & Frewer, 2000; Hilliker & Kluz, 2001; Abelson et al., 2003a, 2003b; Smith, 2003; Rowe & Frewer, 2005).

Rowe & Frewer (2000) enunciaram nove tipos de mecanismos de participação, nomeadamente:

- 1) Referendos,
- 2) Audiências públicas,
- 3) Inquéritos,
- 4) Sondagens ou pesquisas de opinião pública,
- 5) Conferências para consensos,
- 6) Painéis ou júris de cidadãos,
- 7) Grupos de discussão ou focais,
- 8) Consultas públicas,
- 9) Fóruns colaborativos ou *workshops*.

Vejamos em que consiste cada um deles em particular.

**REFERENDOS** - são processos de participação pública por meio dos quais os cidadãos eleitores são chamados a pronunciar-se através de sufrágio direto e secreto, sobre

assuntos de relevante interesse para a nação. Normalmente são utilizados quanto a decisões excepcionais, que carecem da ratificação popular, assumindo a resposta do povo carácter vinculativo. Existem várias modalidades de referendo, agrupados quanto à matéria, ao tempo, ao fundamento e aos efeitos ou eficácia (Rocha, 2008). Para Azambuja (1982), este mecanismo é o que mais aproxima o governo da democracia pura, porque nele a opinião dos cidadãos expressa-se de maneira insofismável, intervindo imediatamente no governo do Estado (Rocha, 2008). No entanto, os referendos são propensos à polarização e não promovem o intercâmbio racional de argumentos (Vreess & Semetko, 2002). No ordenamento jurídico português, a figura do referendo vem prevista no artigo 115º da Constituição da República Portuguesa.

AUDIÊNCIAS PÚBLICAS – são processos que promovem o diálogo democrático com os atores sociais. Nelas os entes públicos não se submetem à vontade da sociedade, mas estão abertos para ouvir todos os envolvidos que podem participar no debate e na construção de alternativas para a solução de problemas que contenham interesse público relevante atual ou futuro e que os afetem, apresentando propostas e críticas (César, 2011). Realizam-se em sessão e têm por escopo receber depoimentos do público, o qual é notificado para nelas ter assento, inscreve-se para ser ouvido, dispõe de tempo limitado para intervir, sendo os testemunhos registados, e os pontos-chave deles resultantes reduzidos a escrito num relatório. As audiências públicas podem ser realizadas a todos os níveis (local, regional, nacional e supranacional), assumindo nalguns casos por força legal carácter obrigatório, enquanto noutros destinam-se apenas a coligir informação pertinente à tomada de decisões. A convocação de cidadãos para nas mesmas estar presente deve respeitar a pluralidade e diversidade social. As audiências públicas devem, ainda, ser publicitadas com antecedência; realizadas em hora e local certo; dispor de um facilitador que apresente os oradores, introduza o assunto, anuncie as regras que as devem reger, e oriente a discussão certificando-se que todos os participantes são ouvidos. Permitem preparar resultados e conclusões, e produzir deliberações que estarão sujeitas a voto imediato ou subsequente a uma prévia modificação. Não implicam grande dispêndio de tempo e dinheiro, e constituem uma ótima maneira de passar mensagens para o público, tratando-se de eventos que não devem ser realizados com muita frequência para que o impacto, a aura de autoridade e a credibilidade que causam não caiam ou se diluam.

INQUÉRITOS - são técnicas de recolha de informações. Têm um carácter quantitativo, e são realizados por questionário ou entrevista, com recurso a perguntas padronizadas focalizadas num determinado assunto que tem interesse em pesquisar, e colocadas pela mesma ordem aos inquiridos, cujas respostas são posteriormente analisadas, permitindo o planeamento de ações. A padronização das questões (que podem ser abertas ou fechadas) que devem ser sempre claras, concisas, unívocas, corresponder à intenção da própria pergunta e não induzir uma dada resposta, evita erros e tem como objetivo assegurar a confiança, a abrangência e a validade dos resultados obtidos. Trata-se de uma técnica que se

opõe à observação e à experimentação, que pode ser usada para determinar a validade, a fiabilidade e a significância estatística. Permite a recolha fácil, eficiente, célere, pouco dispendiosa e variada da informação e de ideias de um número elevado de pessoas. Depende em muito da motivação, honestidade, memória e capacidade de resposta dos inquiridos.

SONDAGENS ou PESQUISAS DE OPINIÃO- são uma técnica de levantamento estatístico (descritivo e quantificado), que se traduzem num conjunto de perguntas efetuado a uma amostra representativa de pessoas, cujas respostas podem (dentro de intervalos de confiança) ser extrapoladas para um número maior de pessoas designado por população alvo. Na sua forma mais habitual são uma modalidade do inquérito de opinião (Boudon, 1990). São frequentemente utilizadas para aferir sobre assuntos de cariz político, económico, social e ambiental, e os dados que fornecem permitem produzir conclusões que têm validade e são em regra confiáveis (Keeter et al., 2006).

CONFERÊNCIAS de CONSENSOS - são uma ferramenta que pode ser descrita como um inquérito público submetido a um grupo de cidadãos que se reúne para discutir questões controversas, de carácter técnico-científico que serão avaliadas por um júri. Nelas os peritos na matéria controvertida fornecem elementos ao júri, que tem a oportunidade de colocar questões, antes de avaliar as provas em privado e emitir um relatório conclusivo. A intenção é elevar o debate sobre uma questão conflituosa para além da esfera de peritos e grupos de interesse específicos, com vista a facilitar o progresso na avaliação do tópico para fins de tomada de decisões. De acordo com Dores (2009) a conferência de consensos inclui normalmente duas fases:

- ✓ 1º - Reunião com especialistas e discussão, tendo em vista o consenso;
- ✓ 2º – Conferência durante a qual as principais conclusões são apresentadas ao público em geral e à imprensa.

As conferências de consenso surgiram nos anos 70 do século XX, e contemplam uma fase preparatória exaustiva, que está a cargo de um comité preparatório que tem por incumbência identificar as questões-chave relativamente às quais há falta de consenso; seleccionar os membros do júri responsável por estabelecer o consenso; e escolher os peritos que fornecem elementos comprovativos ao júri nas questões-chave. Os membros do júri e os participantes da conferência de consenso, que são em número alargado, terão a oportunidade de questionar os peritos relativamente às provas apresentadas para poderem chegar a conclusões.

JÚRIS de CIDADÃOS – são um mecanismo que surge devido à crise de legitimidade política, de representação e de ausência de confiança por parte dos cidadãos nos seus representantes políticos. Estes júris são compostos por cidadãos sorteados aleatoriamente por

um grupo de facilitadores, e que são chamados a emitir para os governantes parecer sobre um determinado assunto de interesse público, já que eles são representativos da população em geral. Trata-se de uma metodologia que segue uma lógica similar à do Tribunal do Júri, que em Portugal está regulado no Decreto-Lei n.º 387-A/87, de 29 de Dezembro, mas na qual os jurados são escolhidos para intervirem na decisão de questões técnico-científicas e não na decisão de questões de culpabilidade e de determinação da sanção. Este mecanismo apresenta além da transparência e abertura, a inegável vantagem de conferir um maior poder de influência aos cidadãos na tomada de decisões.

GRUPOS de DISCUSSÃO ou FOCALIS - são um método de pesquisa qualitativa baseada na discussão moderada em torno de um tema, onde 6 a 12 participantes, durante 1h30-2h dão a conhecer as suas ideias e emoções acerca de um assunto. A discussão é feita segundo um roteiro de entrevistas, e composto por um número aproximado de doze questões de 6 tipos diferentes (Krueger & Casey, 2000; Giovinazzo, 2001):

- 1) Abertas,
- 2) Introdutórias,
- 3) de transição,
- 4) Chave,
- 5) Finais,
- 6) de resumo

Só a partir da década de 80 do século XX é que a mesma se assumiu como uma importante estratégia de pesquisa qualitativa por parte dos cientistas sociais, apresentando atualmente quatro áreas distintas de atuação (Saumure, 2001; Galego & Gomes, 2005):

- 1) Pesquisas de mercado;
- 2) Investigação científica;
- 3) Investigação sem lucro; e
- 4) Investigação-ação participante

Trata-se de uma ferramenta metodológica flexível, que pode ser utilizada de forma isolada ou em conjunto com outras técnicas/métodos de pesquisa, e que busca o consenso mas também a pluralidade de ideias (Morgan, 1988; Krueger & Casey, 2000).

Esta ferramenta apresenta como principais vantagens (Fabra & Domènech, 2001):

- ✓ - O sinergismo;
- ✓ - A espontaneidade e naturalidade nas colocações;
- ✓ - A flexibilidade;

- ✓ - O amplo leque de dados obtidos;
- ✓ - A rapidez na recolha de informação, estimulação e de interação

Tem como principais desvantagens ou limitações (Morgan, 1998; Krueger & Casey, 2000):

- ✓ - Não ser realizado num ambiente natural que propicie o diálogo;
- ✓ - Poder conduzir à dispersão do grupo, em particular quando este é heterogéneo;
- ✓ - Poder conduzir a dados mais difíceis de analisar;
- ✓ - Traduzir dados não representativos;
- ✓ - Implicar o menor controlo do investigador sobre os dados gerados, não sendo possível saber se a interação em grupo reflete ou não o comportamento individual.

CONSULTAS PÚBLICAS – são um mecanismo que tem como objetivo reunir opiniões e sugestões sobre um determinado tema, em regra já consolidado num documento que é submetido à apreciação do público. São frequentemente utilizadas quando se pretende dar maior visibilidade e emprestar maior legitimidade a determinada política pública, programa, projeto ou ação. Dificilmente permitirão apropriação por parte do público do documento objeto da consulta.

FÓRUMS COLABORATIVOS ou WORKSHOPS - são um processo que consiste em reuniões informais de cidadãos, que podem incluir apresentações e palestras, e que também integram grupos de trabalho interativos e a participação de facilitadores (Dores, 2009). Os participantes são motivados a colocar questões, a apresentar os seus problemas e as suas ideias e a refletir sobre eles, aprofundando o conhecimento sobre temas que são do seu interesse e tentando desenvolver soluções para problemas comuns (Vasconcelos & Baptista, 2002; Vasconcelos, 2006; Vasconcelos et al., 2009; Raposo, 2014). De acordo com Vasconcelos et al. (2009), devem assentar num conjunto de três regras-chave:

- 1) Envolvimento em fases iniciais abrindo espaço de debates e disponibilizando tempo para que os participantes compreendam o processo e a informação em circulação;
- 2) Todos os atores chave ou facilitadores (*stakeholders*) devem estar envolvidos para assegurar que todos os interesses sejam considerados;
- 3) A ênfase deve ser colocada nos interesses e não nas posições, de modo a abrir o leque de opções possíveis e facilitar a procura de soluções colaborativas.

Devem desenrolar-se em nove etapas:



- 1) Recolha de informação,
- 2) Criação de ideias,
- 3) Hierarquização de ideias,
- 4) Construção de uma visão/ideia coletiva,
- 5) Desenvolvimento/avaliação de propostas,
- 6) Visualização de ideias,
- 7) Partilha de resultados/ conclusões,
- 8) Avaliação do processo,
- 9) Assunção de compromissos na continuidade dos trabalhos.

Os métodos supra-elencados e outros de aqui se não deixou nota, apesar de diferentes entre si, apresentam todavia características comuns (Rowe & Frewer, 2000; Abelson et al., 2004; Mulgan & Blears, 2005; Rowe & Frewer, 2005; Slocum et al., 2009; Slaviero et al., 2011), nomeadamente:

- ✓ A forma de seleção dos participantes, que pode ser aberta ou seletiva, facultativa ou obrigatória;
- ✓ O número de participantes, com os pequenos grupos (grupos focais), os medianos (as conferências de consenso ou os júris de cidadãos), ou ainda os grandes grupos (o referendo nacional);
- ✓ A forma de participação, que pode ser limitada (como nos inquéritos), guiada ou livre (quando há ou não intervenção de um moderador/facilitador);
- ✓ A fonte de informações, que pode provir dos cidadãos ou dos entes públicos, e técnicos;
- ✓ A duração, que pode ser pré-estabelecida (votação ou referendo) ou aberta (grupo focal ou e pesquisa de opinião);
- ✓ A apresentação dos resultados, que poderá ser feita por meio de relatório officioso com carácter sumário, ou de relatório oficial mais extenso nos casos em que a decisão irá diretamente influenciar os cidadãos.

Do ponto de vista organizativo os processos ou mecanismos de participação devem ser conduzidos por equipas especializadas na facilitação, exteriores à entidade pública, as quais além de emprestarem maior qualidade na abordagem dos problemas têm o condão de melhor capacitar os participantes, oferecendo maior habilidade na organização, condução e explanação de resultados dessas interações e maiores garantias de imparcialidade e promoção da igualdade no debate de ideias. Incumbe-lhes, introduzir o assunto que será objeto de discussão, definir regras de comunicação, conduzir as reuniões e fomentar o debate das questões controvertidas com vista a obter a solução de problemas.

### **6.2.5. Os Instrumentos e as Vantagens e Desvantagens da Participação Pública**

A necessidade de uma crescente participação pública na Europa, estimulou o desenvolvimento de instrumentos para os organizadores de processos de participação, de modo a torná-los mais rápidos. Estes instrumentos tentam assegurar que os métodos utilizados sejam os adequados aos objetivos propostos (Lukensmeyer & Torres, 2006; Fung, 2007), e consideram sempre as suas necessidades em termos de fatores variados como o tempo, a complexidade para os participantes ou mesmo a aplicabilidade a diferentes tópicos, entre outros (Renn et al., 1993; Lukensmeyer & Torres, 2006; Rowe & Frewer, 2005; Warren & Pearce, 2008). Os instrumentos aparecem descritos em três tipos de documentos:

✓ Os MANUAIS DO PRATICANTE - oferecem ideias de diversos profissionais quanto a determinados projetos e destinam-se a diferentes tipos de públicos (Lukensmeyer & Torres, 2006). De um modo geral abordam a questão através da sua inclusão em pontos de vista de minorias ou grupos sub-representados, de modo a capacitar estes mesmos grupos (King Baudouin, 2005). Apesar de repletos de informações úteis, estes manuais não permitem aos organizadores dos processos participativos escolher facilmente qual o melhor método para as suas necessidades (Abelson et al., 2003b; Rowe & Frewer, 2005);

✓ As FERRAMENTAS ON-LINE - são cada vez mais atrativas para o comum cidadão. O Pep-Net e o Demo-net, são projetos financiados pela União Europeia, e que se concentram sobre qual a melhor prática de intercâmbio de pesquisa no setor interessado (Renn, 1992; Renn et al., 1993; Lukensmeyer & Torres, 2006; Goodin & Dryzek, 2006; Rowe & Frewer, 2005; Abelson & Gauvin, 2006);

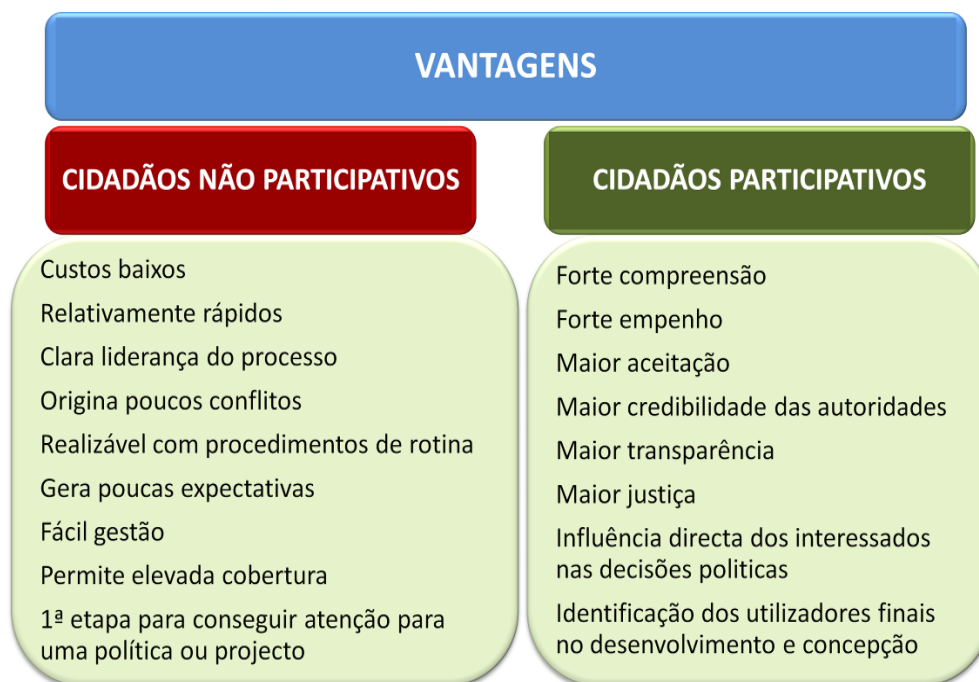
✓ Os ESTUDOS ACADÉMICOS - assumem que a participação pública é boa e está a funcionar na prática, sendo responsável por um impacto positivo uniforme sobre a democracia ou a qualidade da tomada de decisão (Rowe & Frewer, 2005; Mansbridge, 2007).

A participação pública efetiva, que envolve de forma esclarecida e criativa os cidadãos nos processos de tomada de decisão e lhes concede o poder de neles influir, é uma condição indispensável ao exercício de uma cidadania ativa e um pressuposto essencial da democracia. É inequívoco que esta é o motor da governância e o elemento indispensável à concretização dos valores da justiça, da equidade e da cooperação, permitindo à esfera política, mercê da informação que disponibiliza, aferir da existência de problemas, dar-lhes resposta ajustada, adotar políticas e definir ações destinadas a satisfazer as aspirações e prioridades daqueles que os elegeram para os representar, e para em seu nome e em seu proveito atuarem em prol do desenvolvimento sustentável. É também inequívoco que a participação pública contribui para a aprendizagem mútua entre as partes interessadas. Permite uma maior compreensão,

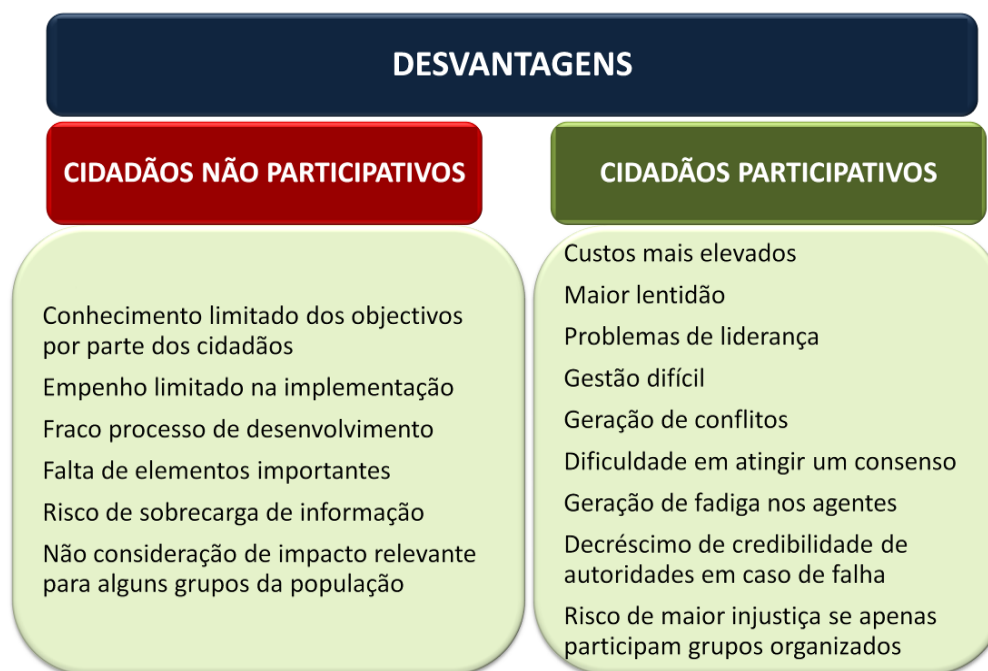
aceitação e apoio das mesmas pelo público, confere maior transparência ao processo, serve para legitimar as decisões, e corresponsabiliza cidadãos e poder político no desenvolvimento das ações destinadas à implementação das intervenções planeadas.

Todavia, a participação pública também apresenta desvantagens como a falta de celeridade, a dificuldade em gerir posições antagónicas e em criar consensos que a inexistirem podem redundar numa ineficiência e consequente descredibilização dos entes e políticas públicas, e ainda os custos, a complexidade e a representatividade (Renn et al., 1993; Peponis & Papadopoulos, 1995; Surowiecki, 2004; Cohen & Fung, 2004; Goodin, 2005; Rowe & Frewer, 2005; Goodin & Dryzek, 2006; Abelson & Gauvin, 2006; Rosenberg, 2007; Fung, 2007; Powell & Kleinmann, 2008; Urbinati & Warren, 2008; Raposo, 2014).

As Figuras 15a e 15b, resumem de forma simplificada as vantagens e desvantagens da participação pública.



**Figura 15a** - Forma simplificada das vantagens da participação pública. Adaptação original do Projeto TRANSPLUS 2003, 5º programa Quadro de I&D. Comissão Europeia.



**Figura 15b** - Forma simplificada das desadvantagens da participação pública. Adaptação original do Projeto TRANSPLUS 2003, 5º programa Quadro de I&D. Comissão Europeia.

#### **6.2.6. A Avaliação da Participação Pública**

O desenvolvimento da participação pública, e a importância que a mesma reveste para o reforço e a qualidade dos processos de tomada de decisão e para as políticas, programas e ações, é muitas vezes questionado e travado pela ausência de avaliação e viabilidade dos próprios processos participativos. Importa que a metodologia utilizada seja sempre criteriosa e sistematicamente selecionada e avaliada de modo a obstar aos inconvenientes da prática atual. É através da avaliação dos processos de participação pública que se consegue em última análise aferir do impacto democrático dos diferentes métodos utilizados, apreciar o respetivo sucesso ou insucesso; descobrir o que poderá acontecer num contexto particular, melhorar intervenções futuras através do estudo das experiências anteriores, apreciar a justeza do processo de decisão; indagar se os pontos de vista dos participantes se encontram representados no dito processo; assegurar que as partes envolvidas não ficam dececionadas com os resultados das suas contribuições; asseverar o investimento adequado dos dinheiros públicos; apoiar a investigação, enriquecendo o conhecimento do comportamento humano (Rowe & Frewer, 2000; Rowe & Frewer, 2005; Abelson & Gauvin, 2006). A avaliação deverá incidir sobre três aspetos diferentes: o contexto, o processo e os resultados (Abelson & Gauvin, 2006; Dores, 2009; Luyet et al., 2012).

O envolvimento do cidadão nas formas de participação tradicional é marcado por decorrer em fases tardias do processo de decisão, e é frequentemente considerado insuficiente pelos envolvidos (Vasconcelos, 2001). É geralmente concretizado através de uma exposição,

folheto de divulgação ou mesmo de audiências públicas e, tem uma função essencialmente informativa, não deixando praticamente espaço para um debate efetivo. A informação complexa, é dificilmente apreendida pelos participantes no pouco tempo disponível e o debate é frequentemente considerado insuficiente. Raposo (2014) refere que a avaliação dos processos participativos é essencial para assegurar a sua aceitação, mas também para melhorar as práticas de condução desses processos. É preciso estabelecer critérios que permitam monitorizar o processo participativo para cujo sucesso contribuem diferentes fatores e princípios, como por exemplo:

- ✓ Envolver os participantes nas fases iniciais do processo garantindo espaço para o debate e tempo para que todos compreendam o processo e a informação em circulação;
- ✓ Assegurar que todos os interesses são considerados no debate, pela via do envolvimento de todos os interessados (Fung & Wright, 2003; Vasconcelos et al., 2009; Wesselink et al., 2011; Chompunth & Chomphan, 2012; Raposo, 2014)
- ✓ Colocar a ênfase nos interesses (e não nas posições de cada um) para facilitar a procura de soluções colaborativas e inovadoras;
- ✓ Elegir um assunto concreto importante a debater, devendo a tomada de decisão ser orientada para a ação local e as inovações e soluções encontradas, transpostas;
- ✓ Existir um processo justo, de igualdade e transparência, verdade e respeito entre os interessados e a administração;
- ✓ Haver a integração do conhecimento local e científico;
- ✓ Existir o estabelecimento de regras *a priori*;
- ✓ Haver um envolvimento prévio e a integração de todos os interessados;
- ✓ Existirem mediadores qualificados;
- ✓ Haver recursos adequados.

#### **6.1.7. O Repositório Legal da Participação Pública**

A participação pública está prevista em muitos instrumentos legais, nacionais e supranacionais, merecendo quanto a estes últimos, destaque a Convenção de Aarhus sobre o acesso à informação, participação do público e acesso à justiça no domínio do ambiente, assinada na Dinamarca em 25 de Junho de 1998, e em vigor desde 30 de Outubro de 2001. A Convenção de Aarhus que prossegue os propósitos de sensibilizar e envolver os cidadãos nas questões ambientais, e de melhorar a aplicação da legislação em matéria de ambiente, abrange 3 domínios de intervenção: o primeiro deles respeita à garantia do acesso do público à informação sobre ambiente que esteja na posse das autoridades públicas e não contenha carácter reservado ou confidencial; o segundo refere-se à promoção da participação do público

nos procedimentos de tomada de decisão com efeitos sobre o ambiente; e o terceiro prende-se com as condições de acesso à justiça em matéria ambiental.

Esta Convenção foi assinada e ratificada por Portugal, respetivamente, em 1998 e 2003. Entre nós, a participação dos cidadãos nos processos decisórios, em particular os referentes à matéria ambiental, é do ponto de vista formal garantida de forma abundante pela legislação nacional. Desde logo, está consagrada no artigo 66º da Constituição da República Portuguesa (CRP), que tem por epígrafe “Ambiente e qualidade de vida”. A mesma é, também, sancionada como princípio estruturante pela Lei n.º 19/2014, de 14 de abril, que veio definir as Bases da Política de Ambiente. De acordo com este diploma a participação dos cidadãos, individual ou coletivamente considerados, é pressuposto do pleno exercício da cidadania ambiental (cfr. artigos 2º, n.º 2 e 8º, n.º 2), impondo-se ao Estado que na formulação e execução das políticas públicas de ambiente proceda ao envolvimento dos cidadãos (artigo 4º, alínea e), que gozam dos direitos de acesso à informação ambiental detida por entidades públicas e de intervenção e participação “*ab initio*” nos procedimentos administrativos, mormente, os atinentes à elaboração e revisão dos instrumentos de planeamento [cfr. artigos 6º, n.ºs 1 e 2, alíneas a) e b) e 16º, n.ºs 2 e 3], e bem assim, do direito de acesso à justiça para defesa de direitos e interesses legalmente protegidos em matéria de ambiente, nomeadamente, por via da ação popular [cfr. artigo 7º, n.ºs 1 e 2, alíneas a) a c)].

Além da legislação atrás citada merecem, ainda, destaque pelo contributo que trouxeram para a participação pública na área do ambiente:

- A Lei n.º 35/98, de 18 de Julho, na redação atual da Lei n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro, que define Estatuto das Organizações Não Governamentais de Ambiente (ONGA), às quais são atribuídos o direito de consulta e informação junto dos órgãos da Administração Pública sobre documentos ou decisões administrativas com incidência no ambiente (cfr. artigo 5º); o direito de participar na definição da política e das grandes linhas de orientação legislativa em matéria de ambiente (cfr. artigo 6º); o direito de representação nos órgãos consultivos da administração pública (cfr. artigo 7º); e o direito de antena na rádio e na televisão, nos mesmos termos das associações profissionais (cfr. artigo 15º, n.º1);

- A Lei n.º 94/99, de 16 de julho, que regula o acesso aos documentos da Administração, dispondo que os cidadãos têm o direito a serem informados sobre o andamento dos processos em que sejam diretamente interessados de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas (artigos 2º, n.º 2 e 7º, n.ºs 1 e 2); podendo aceder a documentos administrativos de carácter não nominativo, através de consulta gratuita, reprodução por fotocópia ou por qualquer meio técnico, ou passagem de certidão (artigo 12º, n.º 1 als a) a c);

- O Decreto-lei n.º 151-B/2013 de 31 de outubro, alterado pelo Decreto-lei n.º 47/2014

de 24 de março, que estabelece o Regime Jurídico da Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) dos projetos públicos e privados suscetíveis de produzirem efeitos significativos no ambiente, o qual, referindo embora que entre os objetivos da AIA se conta o de garantir a participação pública e a consulta dos interessados na formação de decisões que lhes digam respeito, privilegiando o diálogo e o consenso no desempenho da função administrativa [cfr. artigos 5º alínea d)], vem depois atribuir a tal objetivo um formato passivo, assente na informação desmaterializada e na consulta pública [vd, v.g., artigos 8º, n.º 3, alíneas i) e j), 12º, n.º 5; 15.º, 20.º, n.ºs 5 e 6, 28º, 29.º, n.º 2 a 4, 30.º, n.ºs 4 e 5, 31.º, n.º 2, 47º, n.º 1]; e,

- O Decreto-lei n.º 232/2007, de 15 de junho, na redação atual do Decreto-lei n.º 58/2011, de 04 de maio que estabelece o regime de Avaliação Ambiental Estratégica de Planos e Programas, e que à semelhança do Regime Jurídico da Avaliação de Impacte Ambiental privilegia um formato passivo de participação pública assente na informação e consulta que será objeto de ponderação [cfr. artigos 3º, n.ºs 3, 7.º, n.ºs 6 a 8, 9º, 10º, n.º 1, alínea b), parágrafos ii) e iii) e n.º 2].

Além dos diplomas referenciados muitos outros poderiam na presente sede ser ainda apontados. Contudo, apenas realçaremos alguns dos que estão relacionados com a participação pública no ordenamento do território, que constituindo objeto deste trabalho está, também, atento o princípio da transversalidade da política de ambiente a esta intimamente ligado.

No que ao ordenamento do território respeita, a participação pública, que constitui corolário do princípio democrático e do princípio da imparcialidade, é assumida pela Constituição da República Portuguesa como fonte privilegiada de enriquecimento do processo de ordenamento do território e espaço de aprendizagem para a cidadania (Canotilho, 2003). Com efeito a Constituição dispõe no n.º 5 do seu artigo 65º que: “É garantida a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território”, e a alínea b) do n.º 2 do seu artigo 66º que “Para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos:

*b) Ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correta localização das atividades, um equilibrado desenvolvimento sócio-económico e a valorização da paisagem; (...).”.*

A participação pública vem também consignada na nossa atual Lei de Bases da Política de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, que a assume como princípio geral que confere aos cidadãos um reforço no acesso à informação e à intervenção nos

procedimentos de elaboração, execução, avaliação e revisão dos programas e planos territoriais [vd. artigo 3º, n.º 1, al. g) da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio].

Como flui do diploma citado, a participação tem de ser encarada como condição “*sine qua non*” para o êxito e fortalecimento da política pública de solos, ordenamento do território e urbanismo, que organizando-se num quadro de interação coordenada entre os âmbitos nacional, regional, intermunicipal e municipal, é desenvolvida através dos instrumentos de gestão territorial, previstos no artigo 38º. Esta garantia procedimental atribuída a todos os cidadãos, bem como às associações representativas dos interesses económicos, sociais, culturais e ambientais, compreende a possibilidade de formulação de sugestões e de pedidos de esclarecimento, no âmbito dos procedimentos acima identificados, às entidades responsáveis pelos programas ou pelos planos territoriais, bem como a faculdade de propor a celebração de contratos para o planeamento e a intervenção nas fases de discussão pública (cfr. artigos 6º, n.º 2, 37º, 50º, 59º, 67º, 88º, 89º, do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, que aprova o novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial). Para poder ser exercitada, ela pressupõe o acesso à informação compreendendo as faculdades de:

- ✓ Consultar os diversos processos acedendo, aos estudos de base e outra documentação, escrita e desenhada, que fundamentem as opções estabelecidas;
- ✓ Obter cópias de atas de reuniões deliberativas e certidões dos instrumentos aprovados;
- ✓ Obter informações sobre as disposições constantes de instrumentos de gestão territorial bem como conhecer as condicionantes e as servidões aplicáveis ao uso do solo (vd. artigos 5º, 6, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio e artigo 49º da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio).

Portugal tem uma legislação vasta e atualizada no que respeita a assegurar o acesso e liberdade de informação, e o direito à participação embora nem sempre seja aplicada convenientemente pela administração pública. Tal ocorre por falta de clareza e ambiguidade dos diplomas legais, por falta de conhecimentos, recursos e de coragem para colocar em prática eficazmente os procedimentos de participação pública, que se têm restringido a um formato passivo assente na informação e consulta pública.

#### **6.2.8. A Participação Pública na Promoção do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável**

A palavra "Ambiente" deriva da francês “*Environ*”, que significa cercar (*en*) em círculo (*viron*) (Lui et al., 2014a). Na perspetiva do cidadão, traduz a imagem de um espaço territorial limitado por uma circunferência onde o cidadão está no meio. Em sentido estrito, a política de ambiente, frequentemente designado por “política do verde”, tem sido uma das grandes áreas



onde a participação pública tem vindo a ser mais estimulada, publicitada e desenvolvida apresentando-se como um instrumento que prossegue objetivos de sustentabilidade ecológica.. Na verdade, o Ambiente é uma bandeira que abraça um grande número de diferentes atores, dos quais fazem parte o cidadão comum, o setor privado no desenvolvimento de projetos, e os políticos (Cooper & Elliott, 2000; Funtowicz et al., 2000; Lawrence, 2003; Vanclay, 2003; Lemon et al., 2004; Lemos & Morehouse, 2005; Hartley & Wood, 2005; Doelle & Sinclair, 2006; Stewart & Sinclair, 2007; Chavez & Bernal, 2008; Lockie et al., 2008; Coenen et al., 2012).

Embora as estruturas políticas, económicas e administrativas tenham sido projetadas para considerar as preocupações ambientais identificadas pelo cidadão, o que se verifica muitas vezes é que este último é transportado para um papel de observador descomprometido e silencioso, ou seja, para o papel de um cidadão não participativo (McGlade, 2005; Jacobi, 2005). Tal condição não é desejável à luz do desenvolvimento ambiental sustentável em termos gerais, e da sustentabilidade territorial em particular.

Atualmente é aceite que o cidadão ativo ou participante, surge como o elemento chave e eficaz na melhoria da qualidade das decisões finais relacionadas com o Ambiente (Barton, 2002; Hindess, 2002). Este cidadão conseguirá informar melhor a comunidade a que pertence, capacitar os demais nas questões ambientais, promover uma maior participação ativa e potenciar o aparecimento de escolhas informadas, contribuindo assim para melhores decisões finais e melhores políticas viradas para a construção de um ambiente sustentável (Goodland, 1995; Kasemir et al., 2003a, 2003b; McGlade, 2005; Coenen et al., 2012; Liu et al., 2014; Copernicus; GEOSS; SEIS; UNEP).

O cidadão ativo quer interagir e participar nos processos de tomada de decisão, e ser diretamente envolvido no diálogo sobre os bens comuns da sua comunidade, expressando as suas preferências para o presente e futuro (Liu et al., 2014). Da sua participação em conjunto com os restantes atores (políticos, setor privado, e cientistas), resultarão decisões finais de melhor qualidade, que fundadas diretamente no conhecimento, experiência e perspetiva de todos, contribuirão para um desenvolvimento ambiental sustentável, e consequentemente para uma maior equidade social, económica e de proteção do ambiente (Hillier, 2003; Innes, 2004; Hedelin, 2007).

Não é já suficiente idealizar, desenvolver e aplicar políticas ambientais, cuja esfera política se limite apenas a fornecer listas de índices ou relatórios ambientais de sustentabilidade, destinados a informar os cidadãos sobre as mudanças no ambiente do território e dos arredores onde vivem (Cooper & Elliott, 2000; Del Furia & Wallace-Jones, 2000; Diez Roux, 2001; Kapoor, 2001; Lockie, 2001; Diduck & Mitchell, 2003; Hartley & Wood, 2005; Mayoux & Chambers, 2005; Doelle & Sinclair, 2006; Stewart & Sinclair, 2007; Morrison-

Saunders & Early, 2008; Lockie et al., 2008; Devlin & Yap, 2008; Chávez & Bernal, 2008; Morrison-Saunders & Bailey, 2009).

A participação pública permite aos decisores ter acesso a uma informação mais completa, integra, clara e de fácil percepção sobre a natureza dos impactos dos projetos a implementar. Potencia ainda a informação sobre a provável eficácia das estratégias de mitigação sobre a ecologia e a população, bem como sobre a relação custo-benefício dos projetos propostos (Finsterbusch, 1995; Tauxe, 1995; Lockie, 2001; Robinson & Bond, 2003; Becker et al., 2004; Lemon et al., 2004; Hartley & Wood, 2005; Andre et al., 2006; Morrison-Saunders, 2008; Chávez & Bernal, 2008; Lockie et al., 2008).

A promoção dos níveis de participação pública nos projetos, além de permitir a recolha de informação dos cidadãos potencialmente afetados, e a sua utilização na construção de políticas que se aproximem dos desejos e expectativas dos mesmos; pode igualmente servir para criar uma contestabilidade em relação a uma ampla gama de informações sobre os projetos e os impactos que os cidadãos pensem que estes causarão (Pretty, 1995; Tully 1995; Habermas, 2005; Fung, 2006; Nuttall 2008). Isto é especialmente importante, por exemplo, no caso dos relatórios da Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) dos projetos, que representando um contributo fundamental para a tomada de decisão pública, são geralmente preparados pelos seus proponentes ou pelos seus consultores, sendo que ambos estão longe de serem desinteressados quanto à seleção, interpretação e apresentação da informação veiculada aos cidadãos. Assim é provável que ignorem ou minimizem impactos ou riscos negativos, e exagerem os potenciais benefícios dos projetos (Lockie, 2001; Doelle & Sinclair, 2006; Lockie et al., 2008).

A participação pública só importará, porém, a criação de benefícios, se a informação existente for disponibilizada, devidamente escrutinada e bem articulada, permitindo construir políticas alternativas que de forma eficaz assegurem os objetivos a que inicialmente se propuseram na gestão de bens tão complexos como é o caso do Ambiente (Tilleman, 1995; Lockie, 2001; Koopmans, 2004; Elstub 2007). Os benefícios resultarão da capacidade de se conseguir ou não integrar mudanças em três níveis diferentes, que se constituem de complexidades associadas, e da capacidade em gerir relações assimétricas de poder entre os diferentes atores participantes, assegurando que estes percebem quais os benefícios da sua participação. É assim necessário que se desenvolvam estratégias para abordar estas questões, gerindo de forma correta as características dos processos de participação pública no domínio do ambiente (Pretty, 1995; Fung, 2006). Os níveis de mudança a que acima nos referimos passam por (Gleick, 2000; Pahl-Wostl et al., 2008):

- 1) Proporcionar espaço para a deliberação e construção de ideias de consenso de modo a criar decisões com melhor qualidade,

- 2) Mobilizar e desenvolver o capital humano e social para conseguir decisões de melhor qualidade assim como a sua aplicação,
- 3) Aumentar a legitimidade das decisões alcançadas de forma a facilitar a sua implementação.

É aceite que as pessoas apenas podem desenvolver o seu pleno potencial como cidadãos ativos, através da participação no trabalho de governância (Barton, 2002; Hindess, 2002). A governância ambiental pode ser interpretada como o conjunto de regras, práticas, políticas e instituições que moldam a forma e o modo de como o Homem interage com o Ambiente (Liu et al., 2014; UNEP). Refere-se aos processos de tomada de decisão envolvidos no controlo e gestão do meio ambiente, cuja finalidade é alcançar um desenvolvimento ambiental e territorial sustentável. A boa governância ambiental caracteriza-se por levar em conta o papel desempenhado e o impacto de todos os atores envolvidos nas políticas do ambiente, incluindo nos assuntos a deliberar as opiniões dos cidadãos, dos cientistas, dos interessados nos projetos em estudo e dos políticos. Evita assim o perigo de se tomarem decisões tecnocráticas, que contabilizem apenas as opiniões dos cientistas e dos políticos, e não as dos restantes elementos envolvidos na gestão do bem comum que é o ambiente (Funtowicz et al., 2000; Rydin & Pennington, 2000; Webler et al., 2001; Pahl-Wostl & Hare, 2004; Ker Rault & Jeffrey, 2008). As abordagens padrão para definição e avaliação dos riscos ambientais, tendem erradamente a refletir os valores tecnocráticos em vez dos democráticos. Em consequência o que se verifica é que a monitorização ambiental através dos métodos tradicionais associa-se sempre à escassez de dados colhidos quanto à participação do cidadão nas políticas ambientais, resultando assim no seu afastamento inerente (Fiorino, 1990; Lanfranchi et al., 2014; Lui et al., 2014b).

Para obviar a essa indesejável situação foram criados os observatórios do cidadão para o Ambiente, também designados por Observatórios da Cidadania para o Ambiente (OCA), através dos quais os cidadãos participam diretamente na monitorização multiparamétrica das políticas ambientais que os afetam. Estes observatórios são instrumentos que aproveitam a inteligência coletiva, ou seja, a informação distribuída, a experiência presente e o conhecimento incorporado dentro de cada indivíduo e dentro de cada comunidade, de modo a reconhecer as principais lacunas presentes na gestão ambiental. Os observatórios têm-se revelado cada vez mais como uma ferramenta essencial nas políticas ambientais, já que, fornecem uma melhor abordagem para a observação, a compreensão, a proteção e melhoria do ambiente. A sua evolução tem sido acompanhada por um aumento do número das variáveis monitorizadas, por um aumento do número dos locais de monitorização e por uma diferenciação nos tipos de cidadãos participantes. Como resultado, desta evolução passou a exigir-se uma abordagem mais integrada para lidar com as complexidades emergentes do contexto ambiental; a qual, pressupõe o estabelecimento de uma base comum para todos os observatórios e para o seu uso (Liu et al., 2014). Tornou-se assim essencial o desenvolvimento

de novas tecnologias e estratégias para colheita, monitorização e gestão de dados, os quais têm de assegurar a privacidade, a qualidade e a confiabilidade, facilitando a sua extrapolação para as esferas social e política e promovendo o papel e a implementação dos observatórios da cidadania para o ambiente (Liu et al., 2014).



**PARTE III – LABORATÓRIOS DE DEMOCRACIA  
NA APRENDIZAGEM SOCIAL:  
UMA INEVATIBILIDADE EMERGENTE**

---





## Capítulo 7: Cultura de Cidadania

---

### 7.1. Laboratórios de Democracia

O ordenamento do território posiciona-se “(...) na triangulação de três domínios constitucionais — (1) o domínio dos direitos à habitação e urbanismo e ao ambiente e qualidade de vida (...); (2) o domínio da organização económica, em matéria de desenvolvimento económico e social; (3) e o domínio da organização do poder político, no que diz respeito à concretização dos princípios da subsidiariedade, autonomia, descentralização e participação, através do sistema de planeamento e gestão territorial (Carmo, 2016)...”

Em Portugal, o mesmo “(...) é um espaço aberto à intervenção concorrente dos interesses da Administração estadual, regional (das regiões autónomas) e municipal” (Bothe, 2014). A sua prossecução deve orientar-se pelo desenvolvimento sustentável, dependendo o tipo de ordenamento do território e o planeamento da vontade de técnicos e de políticos e do contributo de todos os cidadãos (Relatório PNPOT, 2006).

A participação cidadã é elemento essencial do ordenamento do território, que segundo Ferrão (2011) se encontra fragilizada, nomeadamente, pela ausência de uma cultura de ordenamento de território robusta. Da literatura e da legislação nacional decorre que as responsabilidades do cidadão no sistema democrático vão além da eleição de representantes, exigindo a sua participação direta e ativa na vida pública. Contudo, estudos e artigos científicos, de âmbito nacional e internacional, sobre o estado da cidadania têm evidenciado que a grande maioria dos cidadãos ainda não tem o hábito de participar e que há uma deficiente preparação das instituições para a promoção e incentivo à prática contínua da participação pública direta e ativa.

Esta é um mecanismo de redistribuição de poder, que facilita a inclusão e confere a possibilidade aos cidadãos de intervirem e influírem nas decisões (Arnestein, 1969). Nas palavras de Canotilho (2001), constitui condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático e aprofundamento da democracia participativa (artigos 109º e 2º da CRP); que implica ainda, segundo o mesmo autor, participação nos processos de decisão e estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efetivas possibilidades de aprender a democracia.

Esta aprendizagem deve enfatizar nos cidadãos a necessidade de participação ativa na vida pública; e, simultaneamente, promover a capacitação técnica da Administração, exaltando-a apoiar e fomentar essa participação. Esta deve ser garantida por instrumentos, formais e



informais, que permitam ao cidadão assumir um papel de relevo na administração de bens comuns; envolvendo-se, designadamente, na formulação, execução e avaliação das políticas e dos instrumentos de planeamento e gestão.

Todavia, o *deficit* democrático que neste domínio é apontado por alguns autores pode resultar de instrumentos tradicionais insatisfatórios para gerir as relações de poder que se estabelecem entre os diversos atores, e a integração entre os interesses que trazem para o processo decisório; impondo a necessidade de perscrutar outras abordagens que poderão revelar-se mais promissoras e favoráveis ao desenvolvimento equilibrado do território, contribuindo para um ambiente de vida humano sadio e ecologicamente equilibrado.

Como refere Bonfim & Silva (2013), “dados recentes (Farias, 1999; Silva, 1999; Arrais, 2000) fazem ver, não sem controvérsias, que o Estado continua a trilhar um caminho marcado pelo binómio hierarquia-subordinação, ao qual se soma “a complexidade, rigidez, centralismo e opacidade da legislação e dos procedimentos de planeamento e gestão territorial, afetando a sua eficiência e aceitação social” (relatório do PNPT, 2006). A chave desta reside na confiança, e a mesma é alavancada pela cooperação e colaboração, que fomenta a sinergia entre as esferas pública e privada (Bonfim & Silva, 2013).

Ora, embora “improvável que iremos alcançar uma cultura política perfeitamente discursiva, na qual todos os cidadãos tenham um interesse ativo em discussões políticas ou questões públicas gerais. Não é irreal, contudo, supor que as pessoas estarão (e já estão) envolvidas em questões que afetam mais diretamente as suas vidas, e que se envolvem em debates específicos, considerados relevantes ou significativos para uma ação comum efetiva...” (Maia, 2000; Antoniutti, 2012). É por via do debate e da troca de informações que é produzido e disseminado o conhecimento, e se tendem a clarificar problemas e interesses em conflito; sendo neste contexto, de espaços de partilha e diálogo genuíno onde se exerce a cidadania ativa, que apresentamos os laboratórios de democracia. Estes espaços de diálogo e partilha são instrumentos informais de aprendizagem de uma cultura de ordenamento do território, onde se cria capital social e intelectual e se procura a convergência entre a vontade de governantes e governados.

A aprendizagem social, compartilhada, ou comunicativa, é um processo durante o qual as interações sociais entre os indivíduos que partilham um território produzem mudanças no cidadão quanto à compreensão de um assunto (Reed et al., 2010; Reed et al., 2013). É um conceito transformador e coletivo que se baseia na deliberação induzindo a mudança num conjunto de cidadãos, objetivando um entendimento comum, uma orientação coletiva sobre os interesses comuns e a realização de uma ação concertada, de modo a atingir um fim comum que emerge durante o processo em avaliação (Pahl-Wostl & Hare, 2004; Collins et al., 2007; Ison et al., 2007; Steyaert et al., 2007; Muro & Jeffrey, 2008). A aprendizagem social pode ser

pensada como sendo uma co-produção de conhecimento, no qual cidadãos, cientistas, interessados nos projetos e políticos aprendem juntos uns com os outros, criando estratégias, planos e decisões consensuais através de processos transparentes, democráticos e acessíveis a todos (Callon, 1999; Innes, 2004; Newig et al., 2005; Halvorsen, 2006; Newig & Fritsch, 2009; Lane et al., 2011; Carr, 2012). A obtenção de uma decisão legítima, ou seja, aquela em que todos os participantes sentem que a sua participação influenciou o tipo de decisão final conseguido, resulta de altos níveis de participação pública e conduzem à promoção do indivíduo e da comunidade onde se insere potenciando a aprendizagem social e tecido democrático da sociedade, a menores taxas de litígio e a uma maior conformidade por parte de todos os participantes, permitindo assim um desenvolvimento democrático sustentável (Bjerregaard, 1998; Del Furia & Wallace-Jones, 2000; Andre et al, 2006; Chavez & Bernal, 2008; Peterlin et al., 2006; Sinclair et al., 2007; Lockie et al., 2008; Yang, 2008; Newig & Fritsch, 2009).

Como alternativa aos instrumentos tradicionais (os de planeamento e gestão urbano), que se focam na informação e apostam em formatos passivos de participação pública incapazes de firmar uma cultura de ordenamento do território; nos laboratórios de democracia, existem fortes hipóteses de a mesma se consolidar, constituindo o seu foco principal a intervenção ativa e direta dos cidadãos na vida pública, empoderando-os no direito e no dever de serem co-autores e co-responsáveis das decisões políticas. Esta cultura de cidadania e de política aberta tem maiores hipóteses de sucesso num quadro de descentralização do poder central para o local, pois que, dada a maior proximidade aos cidadãos e seus problemas, este nível é mais permeável à inovação política que o nacional.

O nível municipal é, por excelência, o domínio privilegiado para o desenvolvimento dos laboratórios de democracia, que constituem balões de ensaio para experiências sociais e económicas, que seguem uma máxima gradativa, segundo a qual “é melhor fazer várias vezes, a título experimental, do que de uma só vez”. Neles procura-se dotar os cidadãos do conhecimento essencial para participarem de forma significativa no governo dos territórios que habitam e na elaboração de políticas sustentáveis, dos quais podem tornar-se co-decisores e co-corresponsáveis. Tratam-se, por isso, de instrumentos que facilitam a aprendizagem institucional, propiciam as soluções inovadoras, e fomentam a transparência e a responsabilidade dos diversos atores. Além disso, apoiam a governância descentralizada, criam capacidade no governo local, e, auxiliam os serviços municipais na prestação do serviço público aos cidadãos, constituindo um mecanismo de resposta às demandas sociais (Callander e Harstad).

As experiências que deles resultam e que constituem práticas de sucesso, inspiradoras da governância democrática, fortalecem as instituições, e podem ser adotadas dentro do

próprio nível municipal e acolhidas pelo nível nacional, numa lógica de gestão “*bottom-up*”; nomeadamente, nos casos em que há vários municípios que se movam na mesma direção.

Nascidos em 1932 nos EUA os laboratórios de democracia (Adria, 2010), devem ser, simultaneamente, uma fonte confiável de ideias não ideológicas sobre o governo democrático, os seus processos e as suas políticas; e uma fonte de processamento da informação e conhecimento que capacite o maior número de cidadãos para participarem e se envolverem direta e ativamente nos processos de tomada de decisão.

### **7.1.1. INTERREG III C – O Caso Ilustrativo do Município do Barreiro**

O programa INTERREG tem por missão reforçar a coesão territorial da comunidade europeia (Sangreman & Santos, 2009; Bevir, 2011; Madeira, 2011), atuando e fomentando a cooperação Transfronteiriça (INTERREG A), Transnacional (INTERREG B) e Inter-regional (INTERREG C): contando já com os seguintes períodos de programação:

- ✓ INTERREG I (1990-1993)
- ✓ INTERREG II (1994-1999)
- ✓ INTERREG III (2000-2006)
- ✓ INTERREG IV (2007-2013)
- ✓ INTERREG V (2014-2020)

Dos referidos períodos, destacaremos apenas o respeitante ao INTERREG III, e dentro desta a vertente C (inter-regional), já que é aqui que se encontra incluído o caso estudo do Município do Barreiro.

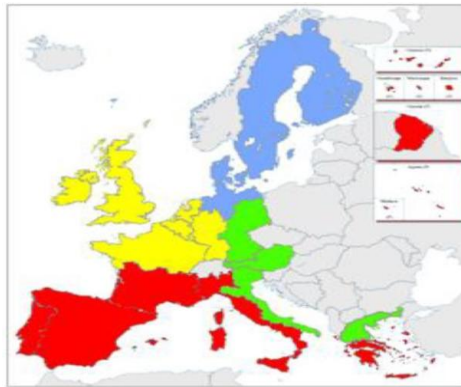
O programa INTERREG III C surge na sequência da experiência e do êxito dos seus predecessores e foi projetado para reforçar a coesão territorial na União Europeia através da promoção da cooperação inter-regional. O objetivo geral do mesmo foi aumentar a coesão e melhorar a eficácia das políticas e instrumentos de desenvolvimento regional através de um amplo intercâmbio de informações e partilha estruturada de experiências e transmissão de conhecimento. Com estes pretendeu-se unir as diversas regiões dentro e fora da União Europeia, quanto aos métodos de implementação e desenvolvimento sustentável dos projetos, utilizando para tal um sistema organizativo de redes, que permitisse aos participantes desenvolver-se e crescer a médio e longo prazo.

Esta iniciativa comunitária financiada pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), no âmbito dos Fundos Estruturais, e co-financiada pelos parceiros nacionais, visou:

- ✓ Uma cooperação inter-regional dotada de caráter próprio;

- ✓ Uma cooperação inter-regional que completasse outros domínios de ação, enquanto instrumento horizontal de diálogo, e de intercâmbio de experiências sobre a participação das autarquias locais e regionais na execução das políticas comunitárias;
- ✓ Uma cooperação inter-regional que viesse a ser incentivada na Europa através de uma gestão própria e descentralizada.

Nesta vertente todo o território da União Europeia era elegível, sendo admitida a cooperação entre regiões não contíguas geograficamente, entre diferentes parceiros da Europa e cooperação com países terceiros, A imagem seguinte ilustra isso mesmo (Figura 16).



**Figura 16** - O mapa representa as regiões do INTERREG IIIC - para o período 2000-2006, tendo como principal objetivo melhorar a eficácia das políticas e dos instrumentos de desenvolvimento regional mediante um amplo intercâmbio de informação e a participação mútua das experiências (integração em redes). Este programa pretende incentivar as regiões não contíguas a desenvolver projetos e as redes de cooperação existentes, encorajando a integração do maior número possível de regiões europeias. Os principais temas de cooperação incidem sobre sectores como a investigação, o desenvolvimento tecnológico e empresarial, a sociedade de informação, o turismo, a cultura e o ambiente. Acedido em: [http://www.interact-eu.net/interreg\\_iii/interreg\\_iii/401/464](http://www.interact-eu.net/interreg_iii/interreg_iii/401/464)

As suas ações prioritárias passam pelo(a):

- 1) Desenvolvimento urbano e rural, incluindo das regiões costeiras;
- 2) Incentivo ao empreendedorismo e à atividade das pequenas e médias empresas;
- 3) Integração do mercado de trabalho e apoio à inserção social;
- 4) Promoção da informação sobre a investigação e desenvolvimento tecnológico e as redes de comunicação;
- 5) Apoio à criação de infra-estruturas na área do transporte;
- 6) Construção de capacidades institucionais;
- 7) Política ambiental e energética com especial relevo para a promoção das energias renováveis.

Os projetos do INTERREG III C estão interligados geográfica ou tematicamente, e deram os primeiros passos em Setembro de 2002, com o Projeto de Planeamento Espacial Participado na Europa. Este projeto pretendia ser um quadro interativo onde os governos, cidadãos, empresas e organizações da sociedade civil pudessem apresentar e trocar informação acerca de problemas espaciais, e transformações no espaço público, funcionando como autênticos laboratórios de democracia, caracterizados por altos níveis de participação pública e onde a aprendizagem social desempenhou um papel principal.

Para ultrapassar a complexidade e os desafios que a participação pública reveste e alcançar as expectativas estimuladas pelos participantes foi necessário:

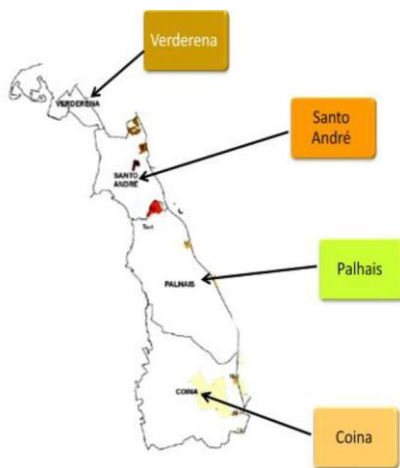
- 1) Gerir cuidadosamente a construção de consensos e os conflitos, de modo a maximizar a qualidade da decisão final, sem pôr em causa o potencial da sua implementação;
- 2) Estar ciente sobre a implementação das estratégias para administrar as relações assimétricas de poder entre os participantes, de modo a maximizar a qualidade da decisão final;
- 3) Assegurar que todos os participantes percebessem os benefícios de um programa de participação e que os mesmos excedem os custos da criação e funcionamento do programa;
- 4) Definir os critérios necessários para um processo e uma decisão legítima, que satisfizesse todos os participantes envolvidos.

As estratégias desenvolvidas para enfrentar a referida complexidade e desafios centraram-se em torno do modo como deveriam ser geridos os processos de participação; entendendo-se que deveria haver:

- ✓ Um acesso contínuo a informação útil e clara para todos os participantes,
- ✓ Uma avaliação contínua do projeto,
- ✓ Um reforço do conceito de aprendizagem social, utilizando as experiências do dia-a-dia dos cidadãos no planeamento da cidade onde vivem,
- ✓ Um recurso às novas tecnologias de informação;
- ✓ Um aumento do intercâmbio de experiências sobre planeamento participado,
- ✓ Uma melhoria na interação entre os cidadãos e as instituições públicas logo nas primeiras etapas do processo decisório, de modo a alcançar decisões finais de alta qualidade e eficientes no plano da sua implementação.

Como exemplo ilustrativo destes projetos destaca-se o que foi experienciado pelo município do Barreiro.

Entre 31 de Março a 4 de Abril de 2004, o município do Barreiro viu a sua participação como parceiro no projeto de Planeamento Espacial Participado ser aprovada, em Groningen - Holanda, assumindo-se como o único caso de estudo nacional, que integrava quatro áreas do concelho sobre as quais recaíam diferentes projetos de planeamento: Verderena, Santo André, Palhais e Coina, de acordo com a imagem seguinte (Figura 17):



**Figura 17** - As diferentes regiões de freguesias do Barreiro utilizadas no estudo ou ensaio

Neste projeto o papel da autarquia consistia no fornecimento de meios para o desenvolvimento das ferramentas, e elaboração do caso de estudo que incidia na requalificação da frente ribeirinha do Rio Coina, um local que possui um importante valor a nível paisagístico. Esta zona caracteriza-se por ser uma área muito extensa com diferentes características urbanas e que apresenta alguns problemas, relacionados especialmente com as restantes zonas adjacentes. As soluções podiam ser encontradas utilizando os contributos válidos dos cidadãos a nível individual, das organizações não-governamentais e de uma série de outros intervenientes.

Para atingir tal objetivo apostou-se no desenvolvimento de novas tecnologias, e em particular, nos seguintes modelos:

- ✓ O VOO VIRTUAL - construído a partir de um modelo tridimensional (3D) da cidade com o qual é possível interagir. Este interface tridimensional revelou-se uma importante ferramenta em setores-chave, como são os processos de participação pública. O voo virtual sobre o Barreiro criou um ambiente espacial que permitia a interatividade, onde os utilizadores podiam navegar sobre um ortofotomapa como se sobrevoassem o concelho na realidade, proporcionando um ótimo impacto visual. Integrando diferentes especificidades geoespaciais, este voo virtual possibilitava aos utilizadores fazer um *zoom* para ver em detalhe as áreas seleccionadas. Um teclado, um rato ou mesmo um manípulo, davam àqueles a liberdade para se moverem livremente no espaço, aumentando e diminuindo a velocidade de navegação, e interagindo com uma variedade de objetos

associados através de geo-referenciação, os quais forneciam informação adicional (dados estatísticos, processos de construção, loteamentos ou administrativos). Durante o uso desta ferramenta, um pequeno mapa traçava em tempo real a rota que era definida pelos utilizadores no ambiente virtual, até à posição atual.

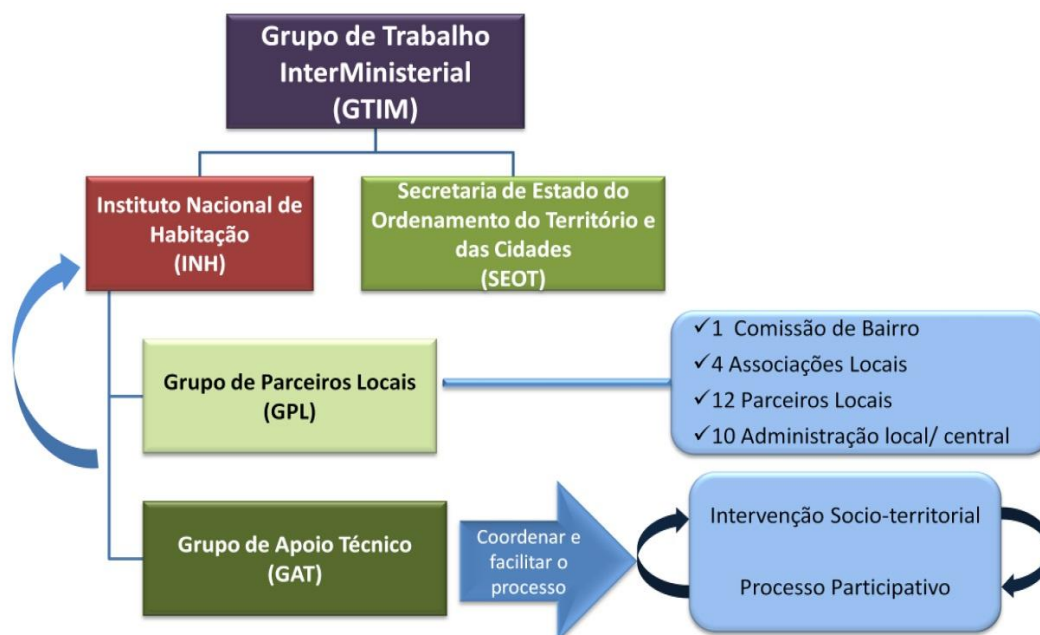
- ✓ A MESA TANGÍVEL – que envolveu a interação com simulações de computador, através da utilização de objetos que são reconhecidos, interpretados e posteriormente projetados, simulando aproximações tridimensionais da realidade. A sua ação foi conseguida através de um modelo tridimensional da cidade do Barreiro projetado sobre uma mesa, onde os cidadãos eram convidados a participar ativamente nos processos de planeamento do território. As mensagens podiam ser gravadas e geo-referenciadas (através de um microfone) e ouvidas por outras pessoas (através de um auscultador).

Os modelos utilizados revelaram-se bastante apelativos e eficazes para atrair a população para as sessões públicas de participação, onde há geração de ideias e criação de alternativas de transformação territorial, e acréscimo na interação entre cidadãos e município. O recurso às novas tecnologias para aumentar o interesse do público sobre as vantagens de participar nas atividades de planeamento do território, potenciam a capacidade dos cidadãos participarem e se tornarem no futuro mais envolvidos nos processos políticos de tomada de decisão (Sanoff, 2000; Buchy & Hoverman, 2000; Hilliker & Kluz, 2001; Burby, 2003).

### **7.1.2. O Programa Bairros Críticos – O Caso Ilustrativo da Cova da Moura**

Um outro caso de estudo, eleito como laboratório de democracia, foi a iniciativa levada a cabo numa das áreas problemáticas da grande Lisboa, concretamente, no bairro da Cova da Moura, no município da Amadora. De génese ilegal ou de habitação social, este bairro nasceu na segunda metade da década de 70 do século passado, e apresentava deficiências graves ao nível do edificado e da falta ou insuficiência de infraestruturas, equipamentos, áreas livres e de lazer e espaços verdes. Com elevada densidade populacional e problemas complicados de exclusão social, a Cova da Moura foi um dos três territórios de vulnerabilidade crítica contemplados pelo Programa Nacional denominado "Iniciativa Bairros Críticos". Este Programa coordenado pela Secretaria de Estado de Ordenamento do Território e das Cidades (SEOTC) partiu de uma abordagem integrada, e teve como objetivo desenvolver modelos inovadores de intervenção estratégica experimental; correspondendo, no caso concreto, a um ato de vontade política de envolvimento dos cidadãos na revitalização de uma área urbana de vulnerabilidade crítica, através de uma metodologia de trabalho assente na cidadania ativa. Esta implica, segundo Mendes, L. (2009), mecanismos de recolha e partilha de informação, e de consulta e co-decisão, que obrigaram a organizar uma complexa estrutura de participação, da qual faziam

parte um Grupo Interministerial, em estreita articulação com a SEOTC e o Instituto Nacional de Habitação (INH), e um Grupo de Parceiros Locais (GPL) (Figura 18).



**Figura 18** – Esquema representativo dos atores participantes no modelo de intervenção através da participação e concessão de programas para territórios vulneráveis. Adaptado de: "A Governância Colaborativa – Promovendo a Inclusão Social", Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa (Vasconcelos, 2013)

O processo de participação recorreu a uma equipa de facilitadores, com estabelecimento de regras, que foram assimiladas e interiorizadas pelos participantes; e que, segundo Vasconcelos, L. (2007), visavam assegurar não só o enfoque no que estava a ser discutido durante cada fase do processo, mas também criar um ambiente seguro e tranquilo aos participantes, encorajando uma participação ativa dos mais tímidos e evitando a dominância dos mais vocais e intervenientes. Este processo incluiu:

- ✓ Doze reuniões com o grupo de parceiros locais;
- ✓ Desenvolvimento contínuo de contatos, entrevistas e inquéritos, com atores-chave;
- ✓ Dois grandes fóruns ou sessões participativas (workshops) abertos a todos os residentes do bairro;
- ✓ Um fórum para jovens cujo principal objetivo foi o de atrair para a esfera da discussão os jovens que se mantinham ausentes do processo.
- ✓ Atribuição de trabalho de casa aos participantes, de modo a que tivessem tempo para refletir sobre os assuntos antes da reunião seguinte, preparando-se para o que aí ia ser discutido.



Do mesmo resultou, como refere Freitas, M. (2006), um maior aprofundamento técnico dos diagnósticos e uma maior capacidade de chegar à causa dos problemas e à identificação dos eixos de intervenção que fossem efetivamente estruturantes,

A iniciativa de intervenção experimental realizada no bairro da Cova da Moura facilitou a construção de um Plano de Ação coletivo adaptado às realidades efetivas do local; tendo funcionado como um laboratório de *inputs* democráticos, ensaiados e fabricados segundo uma lógica de gestão pública colaborativa/interativa. O recurso a uma metodologia de participação direta e ativa:

- ✓ Fomentou o trabalho colaborativo;
- ✓ Permitiu construir relações de confiança;
- ✓ Desenvolveu de forma segura, intensa, contínua e duradoura o envolvimento dos participantes;
- ✓ Contribuiu para o fortalecimento das redes locais e para a geração conjunta de ideias e soluções de coesão da parte dos atores residentes;
- ✓ Possibilitou o estabelecimento responsável de cursos de ação;
- ✓ Constituiu uma aprendizagem social para os participantes do processo.

Neste caso, o espaço urbano funcionou como elemento da promoção da cidadania (Vasconcelos, 2007; Ferreira & Carvalho, 2010; Vasconcelos, 2010; Vasconcelos, 2013); um espaço de inovação e aprendizagem para uma intervenção adequada que visou a criação de contextos sustentáveis a médio e a longo prazo (Vasconcelos, 2007; Caser, 2010).

## Capítulo 8: Resultados

---

### 8.1. Quadro de Referência

Tendo presentes os objetivos estabelecidos para a investigação foi elaborado um inquérito construído numa primeira fase com base numa análise prévia da literatura especializada existente sobre o assunto, e considerando 6 (seis) dimensões ou eixos principais de questões, nomeadamente:

- 1) Caraterização Pessoal;
- 2) Caraterização Social;
- 3) Caraterização do Concelho;
- 4) Informação;
- 5) Processo Decisório; e
- 6) Participação Pública.

O inquérito (Apêndice 1), foi aplicado a uma amostra de 250 indivíduos (N=250) de ambos os géneros, com idade igual ou superior a 18 anos, eleitores elegíveis no território português, e que vivessem em Lisboa ou nos concelhos limítrofes, para a obtenção de dados, entre os meses de Janeiro a Novembro de 2015. Todos os indivíduos da amostra foram inquiridos presencialmente numa base face-a-face, em dois pontos estratégicos da cidade de Lisboa considerados como potenciais locais de grande afluência de uma multiplicidade de pessoas caraterizadas por diferentes vivências e costumes. Esses locais foram, nomeadamente, as imediações do Hospital Central de Santa Maria – estação de Metro da Cidade Universitária, e a praça do Terreiro do Paço.

Todos os dados recolhidos e registados nos inquéritos foram validados, seguindo-se a sua análise estatística descritiva e inferencial, utilizando para tal o recurso aos programas Microsoft Excel (Microsoft® Office 365), e ao Statistical Package for the Social Sciences - SPSS® (SPSS v.21.0), de modo a atingir uma maior robustez dos resultados finais, possibilitando assim chegar a conclusões sólidas e estimulantes traduzidas nas respostas aos objetivos propostos com a tese.

Considerando que aos mesmos subjaz a necessidade de compreender qual o papel e a contribuição do cidadão para as políticas públicas nas áreas do planeamento e gestão territorial; e, em última análise, perceber se na relação com os cidadãos o modelo organizacional teórico seguido pela Administração é na sua essência democrático, inspirador

de boas práticas de cidadania ativa, e adaptado à tomada de decisões norteadas pelo desenvolvimento sustentável; o inquérito visou:

- ✓ caracterizar os cidadãos em contextos de participação pública em processos de planeamento e gestão do território no que respeita à consciencialização do seu papel, tipo de participação em que se envolve, e conhecimento dos seus direitos e instrumentos legais para a condução de políticas públicas espaciais;
- ✓ determinar os fatores que influenciam a alienação e promoção dos cidadãos na esfera de participação pública; e
- ✓ avaliar o que pensa o cidadão acerca da participação pública no modelo político-administrativo atual do processo decisório, e que medidas sugere para o melhorar. Esta pode fundar-se num modelo de gestão pública democrático

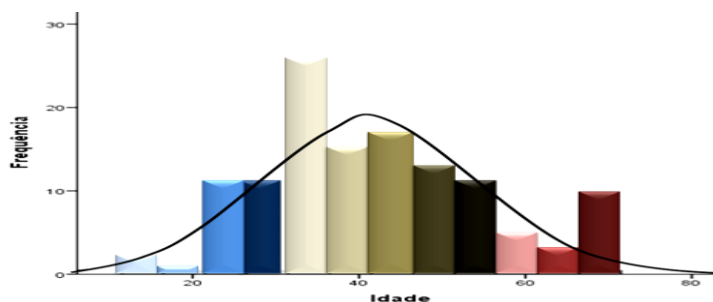
## **8.2. Estatística Descritiva**

Apresenta-se neste capítulo os resultados ao inquérito conduzido, estruturado em três componentes: Caracterização Demográfica, Caracterização Social e Perceção sobre o Concelho de Residência.

### **8.2.1. Caracterização Demográfica**

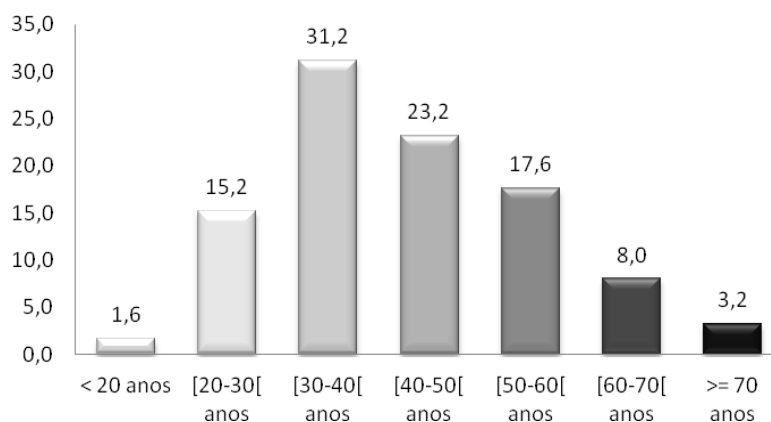
O estudo considerou uma amostra constituída por 250 participantes (N=250) representada por 52% de indivíduos do género feminino e 48% de indivíduos do género masculino.

Os inquiridos possuíam idades entre os 18 anos (mínimo) e os 71 anos (máximo). A média de idades situou-se nos  $42,3 \pm 13,2$  anos (que sugere uma dispersão de 31,28% da idade dos participantes). A análise do histograma de frequências e da curva de distribuição das faixas etárias indica que a variável tem uma distribuição simétrica, revelando a prevalência de indivíduos situados na faixa etária entre os 30 e os 40 anos de idade (Gráfico 1).



**Gráfico 1** - Histograma de frequências da variável idade dos inquiridos

Atendendo à estatística de frequências observou-se que a maior percentagem de inquiridos tinha entre 30 e 39 anos de idade (31,2%; n=78) e entre 40 e 49 anos de idade (23,2%; n=58). A percentagem de inquiridos com idades entre os 50 e os 59 anos foi de apenas 17,6%, semelhante ao grupo de indivíduos entre os 20 e os 29 anos (15,2%)(Gráfico2).



**Gráfico 2-** Representação da variável idade e as diferentes classes etárias consideradas

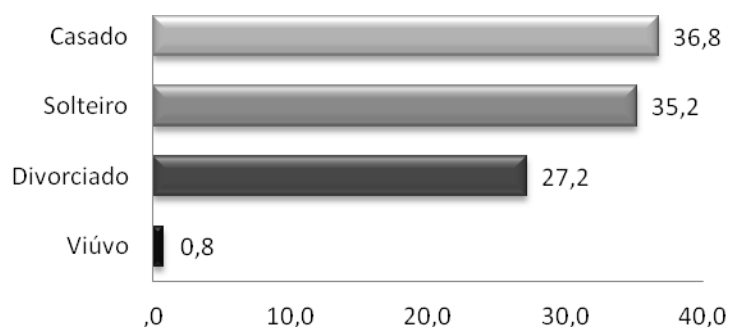
De acordo com a percentagem acumulada, observou-se que 71,2% dos participantes tinha menos de 50 anos de idade no momento do estudo (Tabela 1). A Tabela 1 sistematiza os dados das variáveis que permitem a caracterização pessoal dos participantes.

**Tabela 1-** Caracterização da amostra quanto ao género, à idade, estado civil e grau de escolaridade

Parâmetro	N	Categoria		Fr	Pv (%)	Pa (%)	
idade	250	$\bar{x}$	42,30	< 20 anos	4	1,6	1,6
				[20-30[ anos	38	15,2	16,8
		SD	13,24	[30-40[ anos	78	31,2	48,0
				[40-50[ anos	58	23,2	71,2
		min.	14	[50-60[ anos	44	17,6	88,8
				[60-70[ anos	20	8,0	96,8
		max.	71	>= 70 anos	8	3,2	100,0
Gênero	250		Masculino	120	48,0	-	
			Feminino	130	52,0	-	
Estado civil	250		Solteiro	88	35,2	-	
			Casado	92	36,8	-	
			Divorciado	68	27,2	-	
			Viúvo	2	0,8	-	
Nível ou grau de escolaridade	250		Sem grau	14	5,7	-	
			1º Ciclo	12	4,9	-	
			2º Ciclo	50	20,3	-	
			3º Ciclo	30	12,2	-	
			12º Ciclo	18	7,3	-	
			Licenciatura	18	7,3	-	
			Mestrado integrado	88	35,8	-	
			Mestrado de Ciência	10	4,1	-	
	Doutoramento	6	2,4	-			

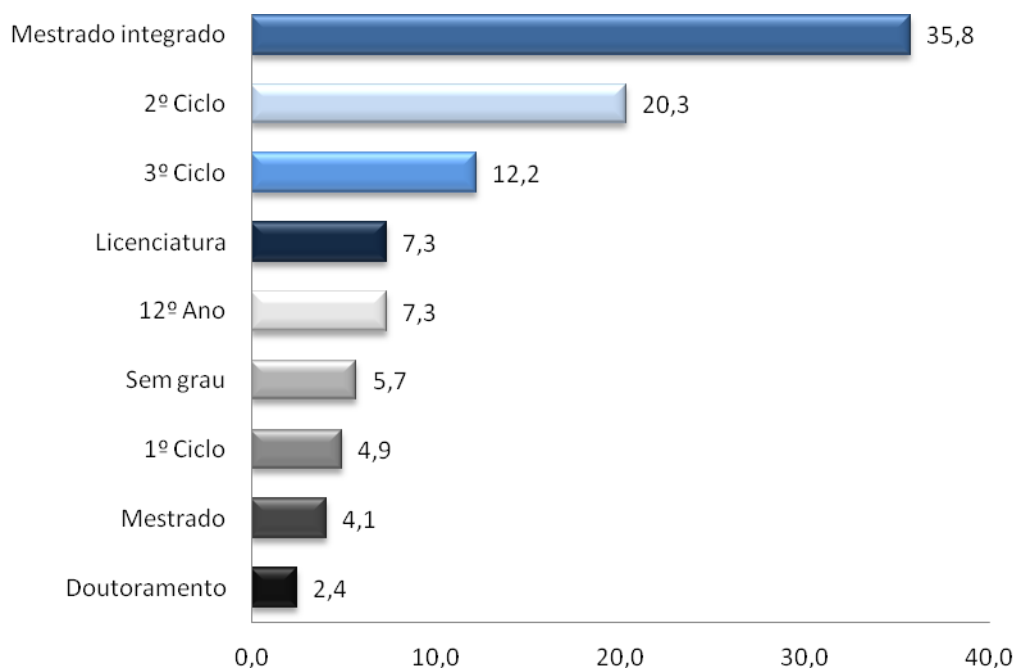
N-número de casos válidos observados, amostra;  $\bar{x}$  -Média; SD-Desvio padrão; min.- mínimo; max.- máximo; Fr- Frequência (%); Pv- Percentagem Válida; Pa- Percentagem Acumulada

Em relação ao estado civil (N=250), observou-se que a maioria dos inquiridos (36,8%) era casada no momento do estudo, e que a este grupo se seguiam os solteiros (35,2%), e divorciados (27,2%), sendo que apenas dois dos inquiridos eram viúvos (0,8%) (Gráfico 3).



**Gráfico 3** - Representação da variável estado civil da amostra

Quanto ao nível ou grau de escolaridade, o mais frequente foi o mestrado integrado (35,8%) seguindo-se o 2º ciclo de escolaridade (20,3%) e o 3º ciclo (12,2%). Os inquiridos com nível de escolaridade correspondente à licenciatura foram tantos quantos os que possuíam apenas o 12º ano concluído (7,3%). Observou-se ainda que 5,7% de inquiridos não tinha qualquer grau de escolaridade concluído, e que 4,9% possuía apenas o 1º ciclo de escolaridade. Registou-se ainda um residual na percentagem dos inquiridos com formação ao nível de mestrado (4,1%) e menos ainda na percentagem de inquiridos com grau de doutor (2,4%) (Gráfico 4).



**Gráfico 4** - Representação da variável grau ou nível da escolaridade da amostra

### 8.2.2. Caraterização social

Esta seção do inquérito analisou a profissão dos inquiridos, a sua situação em matéria de emprego e, ainda o concelho onde nasceram e onde residiam no momento do inquérito. A tabela 2 apresenta as frequências absolutas da variável - profissão, atendendo à classificação Portuguesa de Profissões de 2010 (CPP2010), integrada no mais recente quadro internacional (CITP/ISCO/2008), que substituiu a Classificação Nacional de Profissões de 1994 (CNP/94), e que permite a divisão das profissões existentes na sociedade portuguesa em 10 níveis ou grandes grupos (INE, 2012),

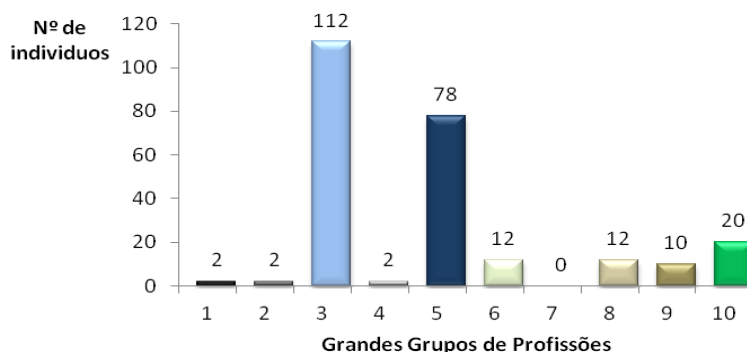
**Tabela 2-** *Frequência das profissões dos indivíduos da amostra de acordo com os Grandes Grupos de Profissões (GGP) segundo a classificação estabelecida pela CPP 2010. As profissões representadas no estudo estão ordenadas de A a Z. Grandes Grupos de CPP: 0- profissões das forças armadas; 1- representantes do poder legislativo e de órgãos executivos, dirigentes, diretores e gestores executivos; 2- especialistas das atividades intelectuais e científicas; 3- técnicos e profissões de nível intermédio; 4- pessoal administrativo; 5- trabalhadores dos serviços pessoais, de proteção e segurança e vendedores; 6- agricultores e trabalhadores qualificados da agricultura, da pesca e da floresta; 7- trabalhadores qualificados da indústria, construção e artífices ; 8- operadores de instalações e máquinas e trabalhadores da montagem; 9- trabalhadores não qualificados; Fr- Frequência; Pv- Percentagem Válida*

Grandes Grupos de Profissões de Acordo com a CPP 2010										
GGP	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Fr	2	2	112	2	78	12	0	12	10	20
%	0,8	0,8	44,8	0,8	31,2	4,8	0,0	4,8	4,0	8,0

Profissão	%	Profissão	%	Profissão	%
Advogado	3,2	Farmacêutico	2,4	Pintor	1,6
Auxiliar de educação	16	Gestor	4	Político	0,8
Bombeiro	1,6	Informático	0,8	Professor	8
Doméstica	3,2	Jurista	1,6	Radiologista	0,8
Empregado de balcão	1,6	Lavadeira	1,6	Reformado	2,4
Economista	3,2	Mecânico	1,6	Secretária	13,6
Enfermeiro	2,4	Médico	7,2	Telefonista	2,4
Estudante	8,8	Médico Veterinário	0,8	Trabalhador do comércio	1,6
Médico Dentista	4	Modelo	0,8	Trabalhador da construção civil	1,6
		Motorista	0,8	Vendedor	1,6

Pela análise decrescente das frequências absolutas observou-se que as profissões mais frequentes entre os participantes foram as de auxiliar de educação (n=40), secretária (n=34), estudante (n=22), professor (n=20) e médico (n=18).

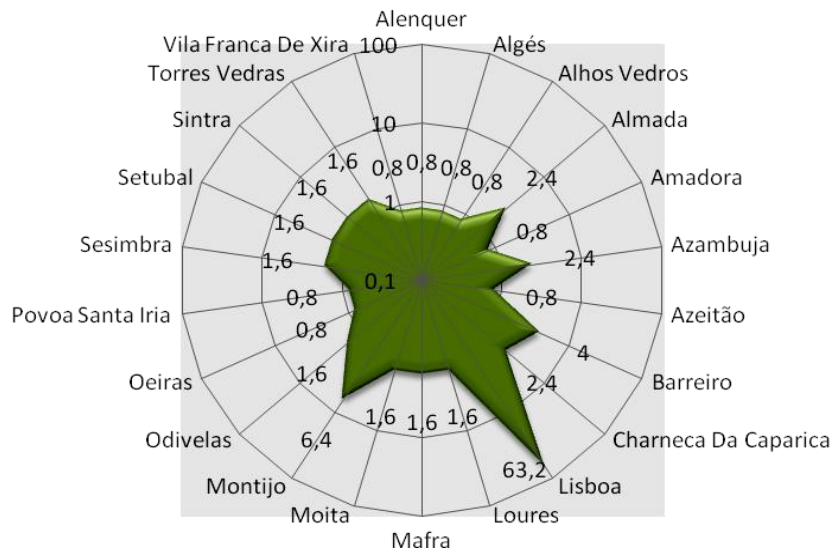
O gráfico 5 permite observar a distribuição dos grandes grupos de profissões segundo a CPP/2010 dos inquiridos.



**Gráfico 5** - Profissões dos indivíduos inquiridos considerando a classificação dos Grandes Grupos CPP/2010 e particularizando cada uma das profissões. Os grandes grupos foram previamente referidos na legenda da tabela 3.

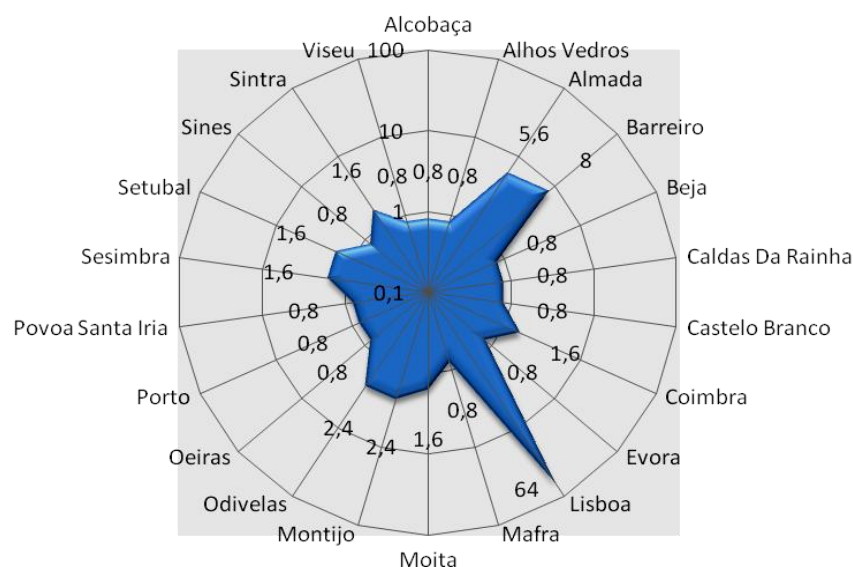
Em relação à situação de empregabilidade dos inquiridos observou-se que 88,8% dos participantes se encontravam empregados no momento do estudo, e os restantes 11,2% representaram a opção “outra condição” onde estão incluídos os indivíduos que não estando em situação de desemprego não trabalham, como é o caso dos estudantes (8,8% do total da amostra) e dos reformados (2,4% do total da amostra).

Em relação ao local de residência, observou-se que a maioria dos indivíduos da amostra vive no concelho de Lisboa (63,2%), enquanto os restantes concelhos listados registaram cada um menos de 10% de residentes (Gráfico 6).



**Gráfico 6**- Concelhos e freguesias onde vivem os indivíduos da amostra, com os dados ordenados em eixo vertical de base de logaritmo 10, e os dados apresentados em valor de %

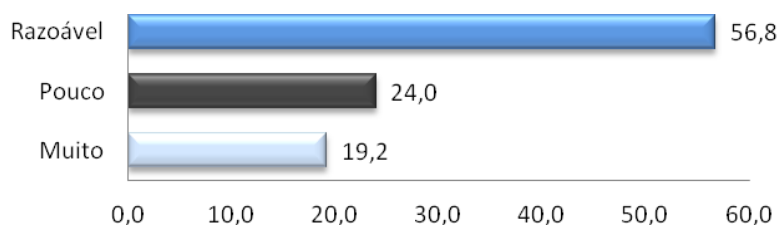
Quanto à naturalidade concelhia dos inquiridos, de igual modo verificou-se também que a maioria dos participantes nasceu em Lisboa (64,0%) (Gráfico 7).



**Gráfico 7-** Concelhos e freguesias onde nasceram os indivíduos da amostra, com os dados ordenados em eixo vertical de base de logaritmo 10, e os dados apresentados em valor de %

### 8.2.3. Perceção sobre o Concelho de Residência

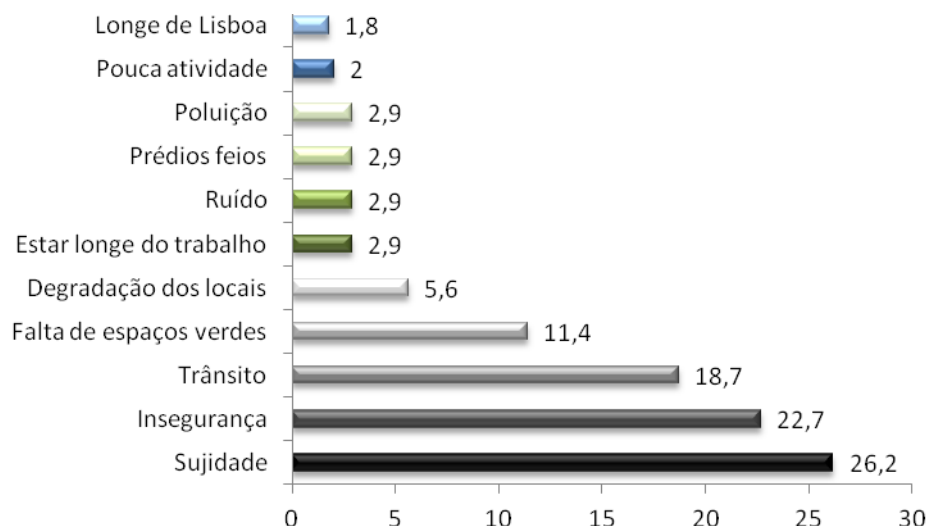
Entre os inquiridos verificou-se que 19,2% dos participantes afirmou “gostar muito” do concelho onde vive. A opção “gosta pouco” do concelho onde reside foi escolhida por 24%, enquanto a opção “gosta razoavelmente” representou 56,8% da amostra (Gráfico 8).



**Gráfico 8-** Opinião dos indivíduos da amostra quanto ao facto de gostar do local onde vive

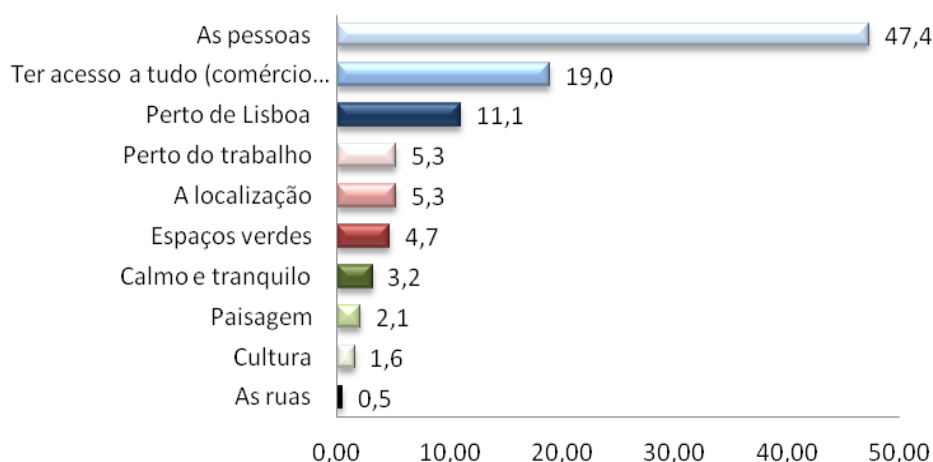
No sentido de se entenderem as razões pelas quais os inquiridos gostam mais e/ou menos do concelho onde residem, foi-lhes solicitado que referissem três pontos fracos/problemas e três pontos fortes/oportunidades referentes ao local de residência. De entre os pontos fracos do concelho onde residem, 26,2% dos inquiridos apontou a sujidade e 22,7% a insegurança. O trânsito (18,7%) assim como a falta de espaços verdes (11,4%) e a degradação dos espaços e dos edifícios (5,5%) também foram aspetos destacados pelos inquiridos (Gráfico 9).





**Gráfico 9** - Identificação dos pontos fracos / problemas existentes no local onde vivem os indivíduos da amostra

Relativamente aos pontos fortes associadas ao local em que vivem, os inquiridos destacaram as pessoas que vivem no local (47,4%), o acesso a tudo em termos de comércio e de serviços (19%) e ainda a localização próxima de Lisboa (11,1%) (Gráfico 10).



**Gráfico 10** - Identificação dos pontos fortes / oportunidades existentes no local onde vivem os indivíduos da amostra

### **8.3. Consciência Social e Participação Pública**

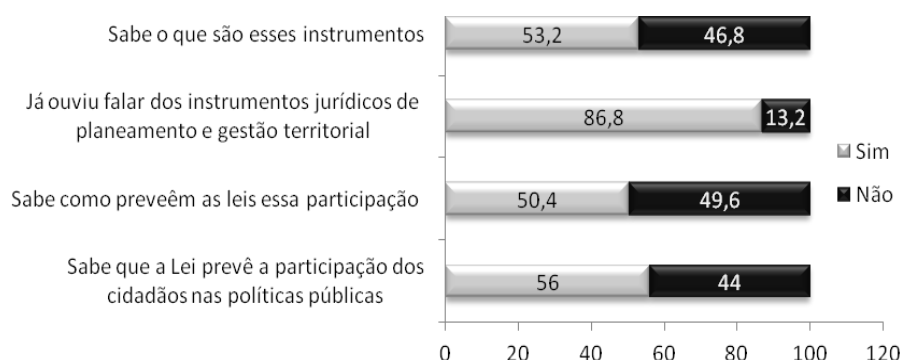
De seguida apresentam-se os resultados do inquérito construído a partir da questão: em que ponto está então a sociedade atual no que respeita à sua consciência social e à necessidade de participação pública no desenvolvimento do território de uma forma ordenada e sustentável?

Nessa linha inquiriu-se o cidadão para avaliar a sua percepção face a um conjunto de questões identificadas no Capítulo 2.

### 8.3.1. Referência Legal-Administrativa

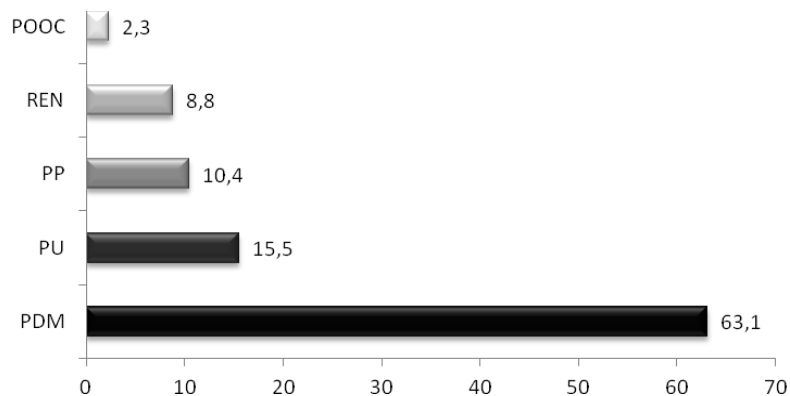
Refere-se ao conhecimento reportado pelos cidadãos sobre o quadro político-administrativo e os instrumentos legais para o exercício da cidadania (de base territorial em particular, e ambiental em geral).

Em relação aos mecanismos de participação dos cidadãos nas questões do ordenamento do território “*lato sensu*”, observou-se que a maioria dos participantes (56%) sabe que a Lei prevê a participação dos cidadãos nas políticas públicas, e conhece as entidades responsáveis pelas decisões ligadas ao ambiente e ordenamento do território “*stricto sensu*”. Observou-se, ainda, que 50,4% sabe como preveem as leis a participação do cidadão, que 86,8% já ouviu falar de instrumentos jurídicos de planeamento e gestão territorial e destes, 53,2% sabe o que são (Gráfico 11).



**Gráfico 11-** *Caraterização do conhecimento dos inquiridos em relação às Leis que regulam a participação e aos instrumentos jurídicos de planeamento e gestão do território*

Os instrumentos de planeamento e gestão territorial que os inquiridos referiram conhecer foram: 1) o Plano Diretor Municipal (PDM - 63,1%), 2) o Plano de Urbanização (PU - 15,5%), 3) o Plano de Pormenor (PP - 10,4%), 4) a Reserva Ecológica Nacional (REN - 8,8%), e 5) os Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC- 2,2%). De todos os referidos, apenas o Plano Diretor Municipal foi o instrumento onde os inquiridos afirmaram ter participado (Gráfico 12).

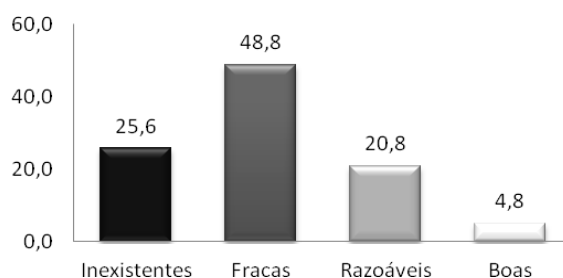


**Gráfico 12-** Instrumentos de planeamento e gestão territorial conhecidos pelos inquiridos: Plano Diretor Municipal (PDM), Plano de Urbanização (PU), Plano de Pormenor (PP), Reserva Ecológica Nacional (REN), Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC)

### 8.3.2. Relações com o Poder Local

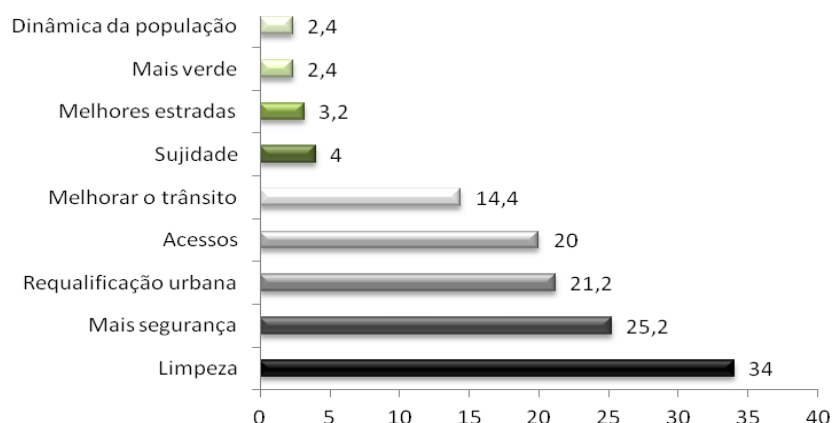
Implica a opinião sobre as ações desenvolvidas pelo município e as relações com os atores políticos locais.

Em relação ao eixo associado ao processo decisório, procurou-se entender como avaliam os inquiridos, as decisões e ações do poder político no sentido de responder às necessidades da própria população e à respetiva melhoria da qualidade de vida. Observou-se que a maior percentagem de inquiridos considera que as decisões e ações desenvolvidas pelos governantes nesse sentido são “fracas” (48,8%), cerca de um quarto (25,6%) considera-as como “inexistentes”, 20,8% como “razoáveis” e apenas 4,8% as considera como “boas” (Gráfico 13).



**Gráfico 13-** Como avaliam os participantes as ações do Município para responder às necessidades da população e melhorar a sua qualidade de vida

De entre os principais aspetos que os inquiridos apontaram ser necessário alterar na área do concelho em que vivem, 34% refere-se à limpeza, 25,2% à necessidade dos locais oferecerem maior segurança, 21,2% à necessidade de requalificação urbana e 20% à necessidade de melhoria nos acessos existentes no concelho (Gráfico 14).



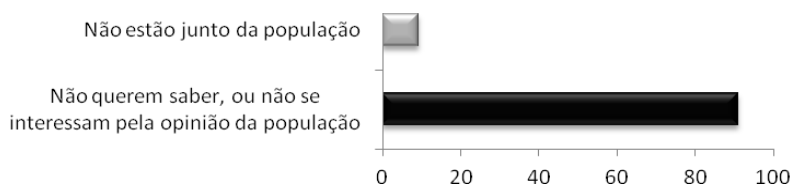
**Gráfico 14-** O que pensam os inquiridos que deve ser alterado/ reorganizado na área do seu concelho de modo a melhorar a sua qualidade de vida

Verificou-se que 92% dos inquiridos partilhou a opinião de que as decisões e ações tomadas pelo poder político para transformar o espaço do concelho onde vivem não são compreensíveis, e que apenas 8% dos inquiridos considerou serem compreensíveis

A maioria da amostra (71,4%) pensa que os políticos não costumam ouvir os cidadãos na resolução e valorização de problemas do território onde vivem, e apenas 28,6% pensam de modo contrário.

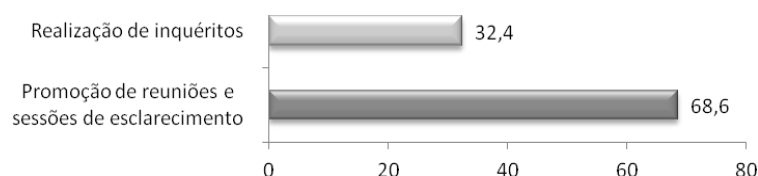
No que respeita à convicção que os inquiridos têm sobre o facto dos governantes considerarem ou não nas decisões que tomam as opiniões da população, 88,8% acha que os políticos não consideram a opinião da população.

Dos indivíduos que responderam que “os políticos não consideram a opinião da população”, 90,9% acha que isso sucede porque os governantes “...não querem saber, ou não se interessam pelo que a população pensa...”, e 9,1% considera que isso ocorre porque os governantes “não estão junto da população...” (Gráfico 15).



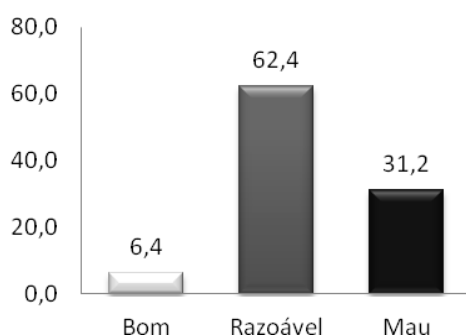
**Gráfico 15-** Principais razões apontadas pela amostra para justificar o facto dos governantes não considerarem a opinião da população

Os indivíduos que responderam que “os políticos têm em conta a opinião da população” na tomada de decisões, justificam a sua resposta através do facto dos governantes promoverem reuniões e sessões de esclarecimento sobre os assuntos de políticas públicas comuns (68,6%), e realização de inquéritos (32,4%) (Gráfico 16).



**Gráfico 16-** Como pensam os inquiridos que os governantes mostram considerar a opinião da população

Quanto ao relacionamento dos inquiridos com o poder político local a maioria da amostra (62,4%) consideram-no como “razoável”, 31,2% consideram-no como “mau”, enquanto 6,4% consideram como “bom” o relacionamento (Gráfico 17).



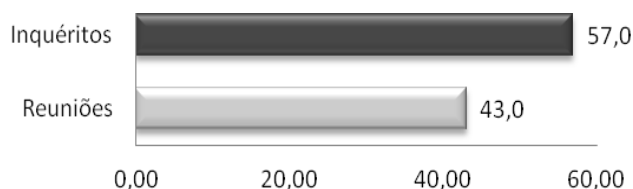
**Gráfico 17-** Como classificam os indivíduos da amostra o seu relacionamento com as autoridades locais

### **8.3.3. Processos de Participação**

Caraterizar a perceção dos cidadãos face aos processos de participação em que se envolveram e opiniões de como os melhorar.

A participação da amostra nas questões atinentes ao ambiente e ordenamento do território e, concretamente, nos processos de elaboração, alteração, revisão, execução e avaliação dos instrumentos de planeamento e gestão territorial, foi de apenas 35,2%.

Destes, 43% afirmou ter tido uma participação presencial direta em reuniões, e 57% declarou ter participado através do preenchimento de inquéritos (Gráfico 18).

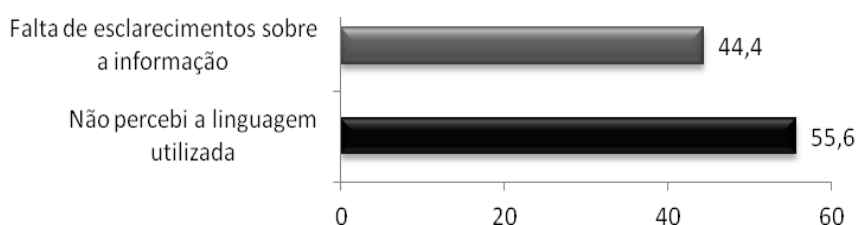


**Gráfico 18 -** O preenchimento de inquéritos e a participação direta em reuniões foram os modos referidos de participação em processos políticos de gestão territorial

Dos inquiridos que afirmaram participar nas reuniões, 81,8% afirmou que percebeu a informação dada sobre o que ia ser discutido, e 18,2% não.

De acordo com os resultados, 90,4% dos indivíduos da amostra afirmou que a divulgação dos assuntos sobre a discussão e participação pública a que teve acesso, foi veiculada através de informação escrita, e 9,6% através de informação oral.

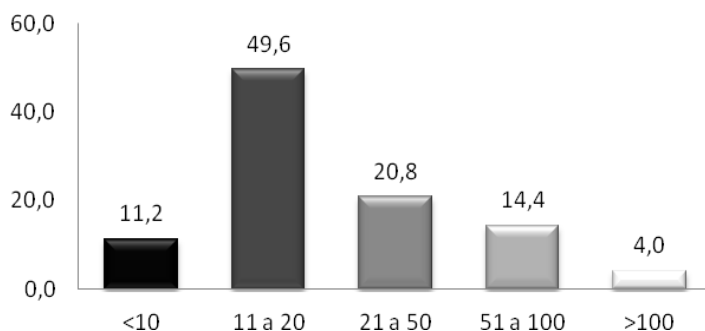
Dos que perceberam qual ou quais os assuntos a apresentar e discutir nas reuniões, 85,4% afirmaram ter percebido toda a informação que lhes foi transmitida, enquanto 14,6% não. Destes, 55,6% justificaram o facto devido ao tipo de linguagem utilizada, e os restantes 44,4% por terem existido falhas nos esclarecimentos quanto a determinado tipo de informação apresentada (Gráfico 19).



**Gráfico 19-** Principais razões indicadas pelos indivíduos da amostra que justificam o facto de não terem percebido a informação que foi transmitida

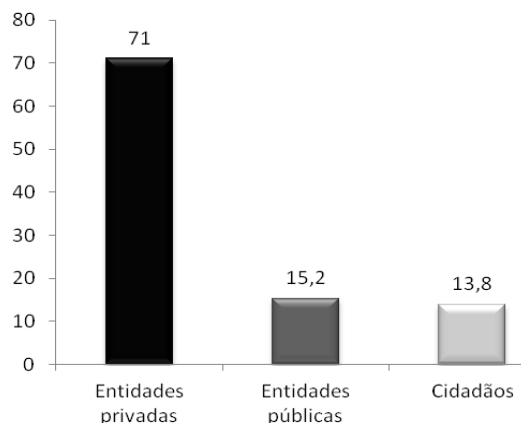
A percepção dos inquiridos quanto ao nível de participação das pessoas nas reuniões promovidas para a discussão e transmissão de informação relativa às políticas comuns de ambiente e ordenamento do território, foi de que não existiam muitos participantes para 67,2% da amostra, tendo apenas 32,8% dos inquiridos referido haver muitas pessoas.

No sentido de quantificar o número de participantes presentes nesses encontros, foi solicitado aos inquiridos que escolhessem um intervalo referente ao número médio de participantes presentes nas reuniões, obtendo-se como principais respostas: 49,6% para um total de 11 a 20 pessoas no local da reunião, e 20,8% para 21 a 50 pessoas. A restante percentagem está distribuída pelas demais classes (Gráfico 20).



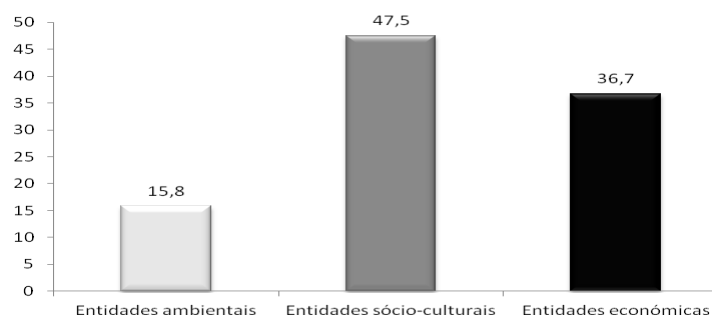
**Gráfico 20-** Quantificação em categorias quanto ao número de participantes presentes nas reuniões

Atendendo ao tipo de público presente nas referidas reuniões, verificou-se que os inquiridos caracterizaram a plateia existente da seguinte forma: 71% era constituída por entidades privadas, seguindo-se as entidades públicas com um valor de 15,2%, e por fim com a menor representação os cidadãos com 13,8% (Gráfico 21).



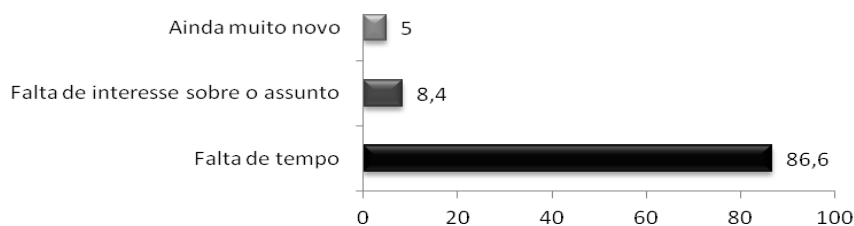
**Gráfico 21-** Caraterização do tipo de público presente nas reuniões

No que diz respeito ao tipo de entidades privadas presentes nas reuniões, foi possível verificar trataram-se de entidades socioculturais (47,5%), de entidades económicas (36,7%), e de entidades ambientais (15,8%) (Gráfico 22).



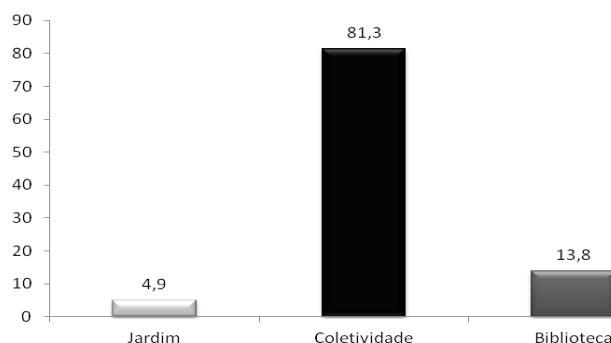
**Gráfico 22-** Tipo de entidades privadas presentes nas reuniões realizadas

Dos inquiridos participantes nas reuniões que referiram não existirem muitas pessoas naquelas a que estiveram presentes, a maioria indicou como principal motivo para tal a “falta de tempo” (86,6%), seguindo-se a “falta de interesse sobre o assunto” (8,4%) e por fim o facto de muitos dos seus conhecidos referirem ser “ainda muito novo” para participarem nessas reuniões (5%) (Gráfico 23).



**Gráfico 23-** Principais razões apresentadas pelos indivíduos da amostra para o facto de não participarem nas reuniões promovidas

Atendendo ao local onde ocorreram as reuniões, prevaleceram as coletividades com um valor de 81,3%, seguindo-se as bibliotecas municipais com 13,8% e por fim os jardins públicos com um valor de 4,9% (Gráfico 24).

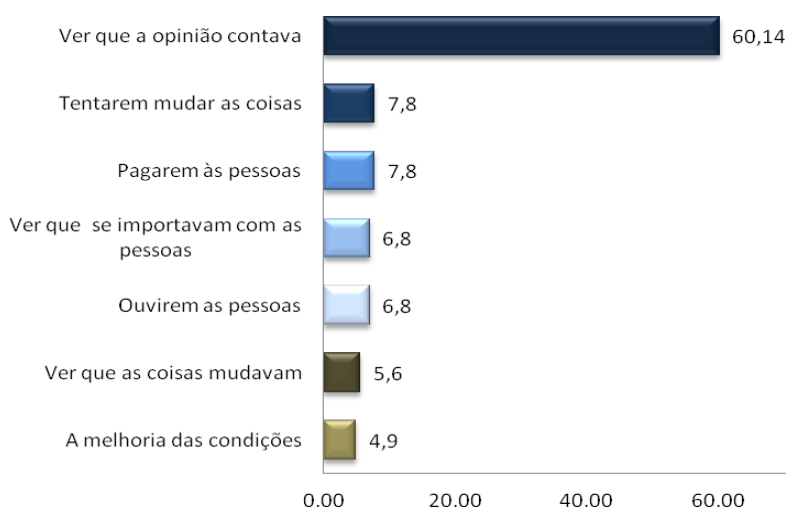


**Gráfico 24-** Identificação dos locais onde ocorreram as reuniões

O último eixo de questões objetivou a caracterização da participação dos inquiridos nas políticas públicas do concelho onde vive. Em relação à participação pública nas políticas do concelho a maioria dos inquiridos (64,8%) referiu que não o faz, e apenas 35,2% afirmou que participa.

Destes últimos, a maioria dos indivíduos afirmou que participa apenas quando tal lhe é solicitado (74,6%), e apenas 25,4% afirma que o faz de forma voluntária.

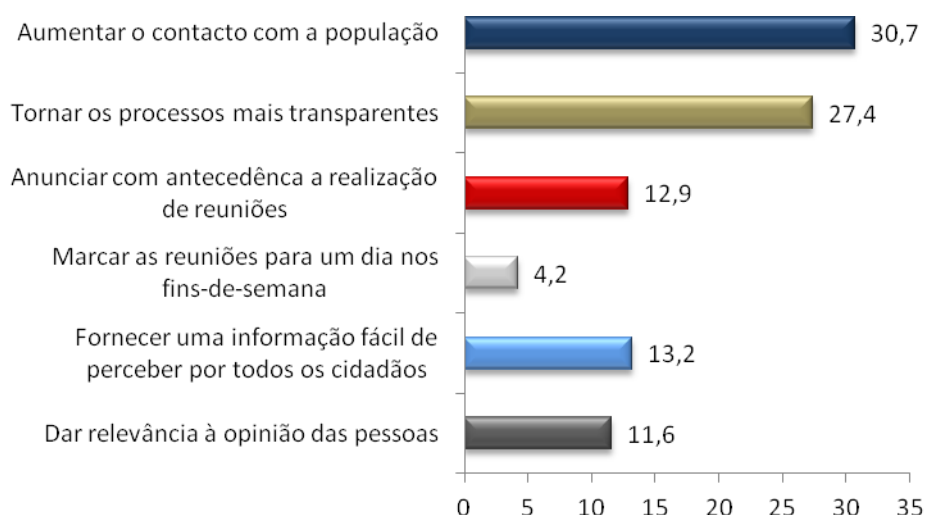
De entre as motivações para uma maior participação dos cidadãos, 60,1% afirmou que se sentiria mais motivado se “percebesse que a sua opinião contava...”, 7,8% se “os governantes fizessem esforços para tentarem mudar as coisas...”, ou se “fossem pagos para isso”, 6,8% se “percebessem que os governantes se importavam ou ouviam as pessoas”, 5,6% se “vissem que as coisas mudavam” e 4,9% se “se registasse uma melhoria das condições de vida” (Gráfico 25).



**Gráfico 25-** Principais ideias apresentadas pelos indivíduos da amostra sobre o que os motivaria a participarem mais nas reuniões promovidas

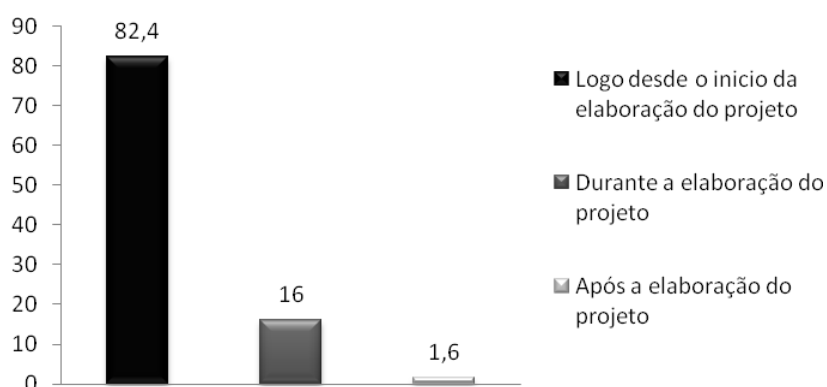


De acordo com os inquiridos, os governantes poderiam tomar medidas que permitissem aumentar a participação dos cidadãos nas políticas públicas, nomeadamente: 1) aumentar o contacto com a população (30,7%); tornar os processos mais transparentes (27,4%); fornecer uma informação fácil de perceber por todos os cidadãos (13,2%); anunciar com antecedência a realização de reuniões (12,9%); dar relevância à opinião das pessoas (11,6%) e marcar as reuniões para um dia nos fins-de-semana (4,2%) (Gráfico 26).



**Gráfico 26-** Principais ideias apresentadas pelos indivíduos da amostra sobre o que poderiam os governantes fazer para aumentar a participação dos cidadãos nas políticas públicas

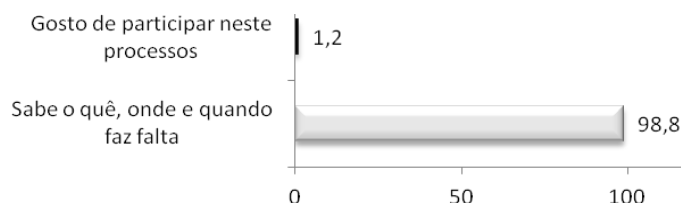
A grande maioria dos inquiridos (82,4%) considerou que a população deveria participar e estar envolvida “logo desde o início da elaboração do projeto”, ou seja, no momento embrionário da ideia. 16% considerou que a população devia estar envolvida “durante a elaboração do projeto”, ou seja, durante a fase do seu crescimento e maturação; e apenas 1,6% dos inquiridos foi da opinião de que a população devia ser consultada “após a elaboração do projeto” já ter sido concluída, ou seja, quando este já se encontra pronto para ser implementado (Gráfico 27).



**Gráfico 27-** Em que etapa (dos processos de decisão) pensa a amostra que a população deve ser envolvida

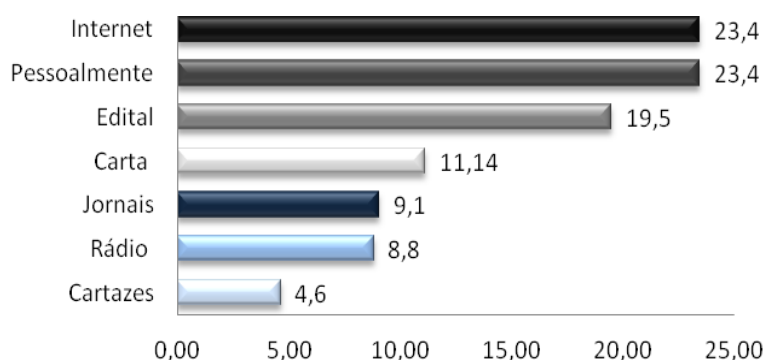
Do grupo de indivíduos da amostra que respondeu participar nas políticas comuns de ambiente e do ordenamento do território, foi possível verificar que a maioria (96,6%) considera que a população devia de ser chamada a planear em conjunto com os políticos o local onde vive, e apenas 3,4% é defensora da opinião contrária.

Também a quase totalidade destes indivíduos (98,8%) considera que a população devia planear em conjunto o local onde vive, porque "...é quem vive nos locais que sabe o que faz falta, onde faz falta, e quando faz falta", e apenas 1,2% referiu que a sua participação nas políticas públicas se deve ao facto de "...gostar de participar neste tipo de processos" (Gráfico 28).



**Gráfico 28-** Principais razões dos indivíduos da amostra que justificam a ideia de que a população deve planear em conjunto com outras entidades o local onde vive

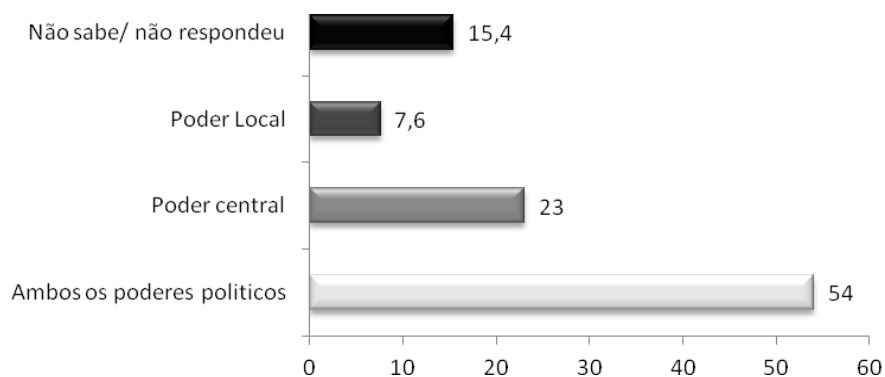
Acerca de quem devia estar envolvido nestas políticas públicas, a quase totalidade dos participantes no estudo (94,8%) foram unânimes em considerar que todas as partes interessadas (governantes, entidades privadas e cidadãos comuns) deveriam de estar ou ser envolvidas no diálogo político. Quanto aos meios de divulgação da informação necessária à prossecução das políticas atinentes ao ambiente e ordenamento do território, a maioria dos inquiridos defende que esta informação deveria de ser divulgada através da internet (23,4%) ou pessoalmente (23,4%), seguindo-se a colocação da informação em edital (19,5%), em carta dirigida à população local (11,4%), por meio de publicação no jornal nacional ou local (9,1%), por meio de publicação no jornal nacional ou local (9,1%), por meio da rádio (8,8%) ou até mesmo através de cartazes (4,6%) (Gráfico 29).



**Gráfico 29-** Como pensa a mostra que a informação devia ser divulgada junto de si

A maioria (54%) considerou que o poder local e central deveria de decidir sempre em conjunto as questões de ambiente e planeamento territorial de base local ou municipal. No entanto, 3,4% dos inquiridos considerou desnecessárias as práticas colaborativas na

organização do espaço em que vivem; 23% considerou que apenas o poder local deveria de tomar tais decisões já que se encontra mais apto a entender a realidade do concelho, as suas necessidades e prioridades; e 7,6% considerou que apenas o poder político central deveria ter só para si esta função. De realçar que uma percentagem expressiva de 15,4% dos participantes não respondeu a esta questão (Gráfico 30).



**Gráfico 30-** O que pensa a amostra sobre a questão “Quem deve tomar as decisões”

#### **8.4. Estatística Inferencial**

De seguida reporta-se as opiniões dos inquiridos face aos processos decisórios locais e exploram-se a influência de alguns fatores sobre as suas visões e expectativas.

Dos 250 inquiridos:

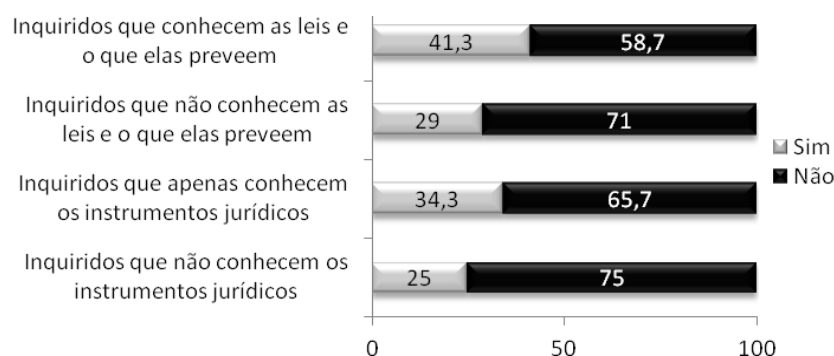
- 1) apenas 35,2% afirmou participar nas políticas públicas, e destes, só 25,4% o fez voluntariamente;
- 2) 96,6%, considerou que a população deve ser chamada a planear o local onde vive desde o início e em conjunto com os políticos, embora destes 88,8% pense que os políticos não consideram a sua opinião.

Os resultados indicam que nível de participação pública é influenciado diretamente pelos seguintes fatores:

1. o nível de escolaridade dos cidadãos que afeta o modo ou forma de participação (tabela 3);
2. a compreensão dos cidadãos quanto às decisões e ações dos políticos (tabela 5);
3. os juízos de valor dos cidadãos em relação as decisões do poder político (tabela 5);
4. o conhecimento dos cidadãos quanto às leis e os instrumentos legais (tabela 4);
5. a forma como o cidadão avalia o impacte das decisões públicas (tabela 6).

#### 8.4.1. Influência do Conhecimento das Leis e dos Instrumentos Jurídicos de Planeamento e Gestão Territorial na Participação dos Cidadãos

A maioria dos indivíduos da amostra sabe que a Lei prevê a participação dos cidadãos e das organizações económicas, sociais, culturais e ambientais nas decisões ligadas ao ordenamento do território “*lato sensu*”, e sabe também que existem instrumentos jurídicos de planeamento e gestão territorial. Dos que responderam que conhecem as leis e o que elas preveem, 58,7% afirmou que não participam nas políticas públicas comuns; e dos que afirmaram apenas conhecer os instrumentos jurídicos, 65,7% responderam o mesmo. Quanto aos indivíduos que responderam não conhecer essas mesmas leis, 71% afirmou que não participa nas políticas públicas comuns, e dos que responderam não conhecer os instrumentos jurídicos, 75% também não participa nas políticas públicas (Gráfico 31).



**Gráfico 31-** Conhecimento das leis e dos instrumentos jurídicos de planeamento e gestão territorial e a sua influência na participação e não participação na resolução dos problemas do concelho e a sua valorização

De acordo com o teste do qui-quadrado, as duas variáveis em estudo, o conhecimento em simultâneo das leis e dos referidos instrumentos jurídicos e a participação dos cidadãos nas políticas públicas de ambiente e de ordenamento do território, apresentam uma relação estatisticamente significativa ( $p=0,023$ ) (Tabela 3).

**Tabela 3-** Influência das variáveis conhecimento das leis e instrumentos jurídicos, e a informação sobre o nível de participação dos cidadãos, a opinião sobre o momento em que deve ocorrer o envolvimento dos cidadãos, modo ou forma de participação e tipo de relação com o poder político. Valores estatisticamente significativos para  $p<0,05$ .

Variável dependente	Variáveis	Teste Qui-quadrado p-value
Nível de participação	Conhecimento do que preveem as leis e os instrumentos jurídicos	0,023

#### 8.4.2. Influência do Tipo de Tomada de Decisão Política na Participação dos Cidadãos

O gráfico 32 sistematiza o cruzamento das variáveis em análise. Verificou-se que 68,8% dos indivíduos que consideraram como “inexistentes” as ações e/ou decisões municipais tomadas para responder às necessidades da população e melhoria da qualidade de vida do concelho onde residem não participa nas políticas públicas.

Da mesma forma, também os indivíduos que as consideraram como “fracas” (67,2%) não participa. Contrariamente, nos indivíduos que consideram como “boas” as ações e/ou decisões e dos políticos locais, 66,7% afirmou que participa sempre que pode. Dos inquiridos que responderam pensar que “os governantes ouvem a população”, 71,4% não participa nas políticas públicas sobre bens comuns. Dos que responderam pensar que “os governantes não ouvem a população”, 64% também não participa. A não participação nas políticas públicas sobre bens comuns, foi registada em 66,7% dos inquiridos que pensam que os governantes tomam decisões e ações com base na opinião dos cidadãos, e em 64,4% nos que pensam que os governantes não consideram a opinião da população. A compreensão ou não das decisões e ações tomadas pelos políticos, está diretamente associada à avaliação do impacto (positivo ou negativo) que cada uma delas irá ter na melhoria da qualidade de vida dos indivíduos.

Todos os inquiridos (100%) que consideraram que as decisões e ações tomadas pelos políticos são compreensivas, responderam não participar nas políticas públicas em causa. Dos que não compreenderam as decisões e ações tomadas pelos governantes, 71% também não participa. 56,3% dos inquiridos que responderam pensar que o modo como o modelo do processo decisório está estruturado, não promove a participação dos cidadãos nas políticas dos bens comuns, afirmou não participar; não se distanciando muito do valor de 41,4% que representa os indivíduos que também não participam, mas que consideram que o modelo do processo decisório promove a participação dos cidadãos nas políticas públicas.



**Gráfico 32-** Percepção dos inquiridos em relação à opinião que têm dos governantes e do modelo do processo decisório, e a relação com a sua influência na participação e não participação na resolução dos problemas do concelho e a sua valorização

Não se observou, uma associação estatisticamente significativa entre o nível de participação pública e: 1) o que pensam os cidadãos sobre o facto de os governantes ouvirem ou não a opinião da população ( $p=0,769$ ); 2) a ideia que as decisões e ações tomadas pelos políticos assentam na opinião da população e a participação pública ( $p=0,810$ ); e a opinião dos cidadãos sobre o modelo do processo decisório promover ou não a participação pública ( $p=0,147$ ).

Contrariamente, foi possível verificar a existência de uma relação estatisticamente significativa entre o nível de participação pública e: 1) o facto de os indivíduos compreenderem ou não as decisões e ações tomadas pelos políticos e o nível de participação pública ( $p=0,011$ ); e 2) o tipo de valoração que cada cidadão atribui às ações e/ou decisões e tomadas pelo poder político local ( $p= 0,014$ ) (Tabela 4).

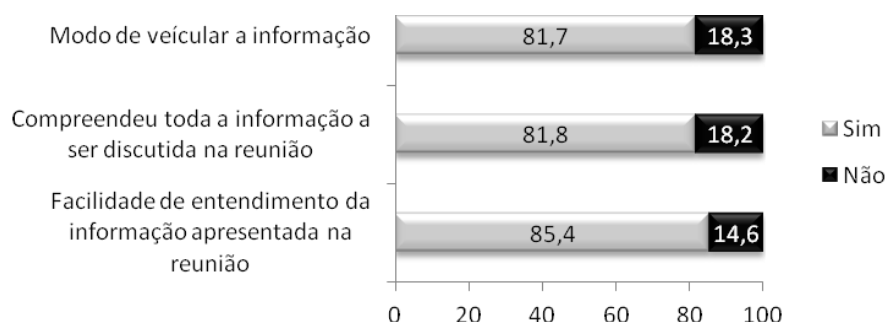
**Tabela 4** - Influência da variável o que pensam os cidadãos sobre o facto de os governantes ouvirem ou não a sua opinião; o que pensam os cidadãos sobre a ideia que as decisões e ações tomadas pelos políticos assentam na opinião da população; compreendem ou não os cidadãos as decisões e ações tomadas pelos políticos; e o tipo de valoração que cada cidadão atribui às ações e/ou decisões e tomadas pelo poder político local no nível de participação dos cidadãos. Valores estatisticamente significativos para  $p<0,05$ .

Variável dependente	Variáveis	Teste Qui-quadrado p-value
Nível de participação	O que pensam os cidadãos sobre o facto de os governantes ouvirem ou não a sua opinião	0,769
	O que pensam os cidadãos sobre a ideia que as decisões e ações tomadas pelos políticos assentam na opinião da população	0,810
	Compreendem ou não os cidadãos as decisões e ações tomadas pelos políticos	0,011
	Acha que a estrutura do processo de decisão promove a participação da população em geral	0,147
	Tipo de valoração que cada cidadão atribui às ações e/ou decisões e tomadas pelo poder político local	0,014

#### **8.4.3. Influência do Tipo de Informação Disponibilizada na Participação dos Cidadãos**

O gráfico 33 sistematiza o cruzamento das variáveis em análise, considerando apenas o conjunto de cidadãos que frequentaram presencialmente as reuniões. Verificou-se que dos indivíduos que consideram que o modo de veicular a informação a ser debatida nas reuniões é importante, 81,7% diz participar nas políticas públicas e 18,3% não. Dos inquiridos que responderam que “compreenderam toda a informação a ser discutida na reunião”, 81,8% participou e 18,2% não. Também dos que consideraram que foi de fácil entendimento a

informação apresentada na reunião, 85,4% participa nas políticas públicas comuns e 14,6% não.



**Gráfico 33-** Relação entre nível de participação real dos cidadãos que frequentaram presencialmente as reuniões em função do modo e facilidade de compreensão da informação disponibilizada pelo poder político

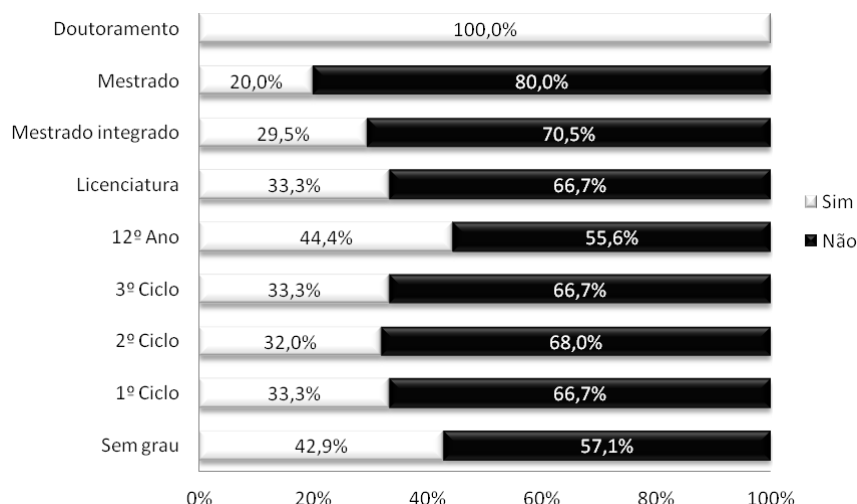
Os resultados do teste do qui-quadrado aplicado ao estudo da relação entre o nível de participação pública e a caracterização da informação quanto ao modo como esta é veiculada ( $p=0,064$ ); à compreensão do respetivo teor da matéria a ser discutida nas reuniões ( $p=0,079$ ); e à facilidade de entendimento da informação apresentada nas reuniões por parte dos cidadãos ( $p= 0,052$ ); embora não se relacionem de forma estatisticamente significativa revelaram-se muito próximos do limiar da significância estatística (Tabela 5).

**Tabela 5-** Influência das variáveis modo de como a informação é veiculada; compreensão do teor da matéria a ser discutida nas reuniões; facilidade de entendimento da informação apresentada nas reuniões por parte dos cidadãos, no nível de participação dos cidadãos. Valores estatisticamente significativos para  $p<0,05$ .

Variável dependente	Variáveis	Teste Qui-quadrado p-value
Nível de participação	Modo de como a informação é veiculada	0,064
	Compreensão do teor da informação a ser discutida nas reuniões	0,079
	Facilidade de entendimento da informação apresentada nas reuniões por parte dos cidadãos	0,052

#### **8.4.4. Influência do Nível ou Grau de Escolaridade na Participação dos Cidadãos**

Observou-se que todos os indivíduos com doutoramento participam nas políticas públicas sobre ambiente e ordenamento do território (100%). Nos restantes níveis de escolaridade da amostra, apenas uma minoria participa, destacando-se os indivíduos com o 12º ano de escolaridade (44,4%) e os que não tem qualquer grau de escolaridade (42,9%). Os inquiridos com o 1º e o 2º ciclo que participam correspondem a 32% da amostra (cada um), os que possuem o 3º ciclo e o grau de licenciado correspondem a 33,3% (cada um) (Gráfico 34).



**Gráfico 34**-Relação entre o nível ou grau de escolaridade e o hábito que cada indivíduo tem em participar na resolução dos problemas e na valorização do concelho onde vive

Relacionando as variáveis grau de escolaridade e o nível de participação pública, verificou-se que não existe uma relação estatisticamente significativa entre elas ( $p=0,960$ ), exceto para os indivíduos doutorados ( $p=0,014$ ) (Tabela 6).

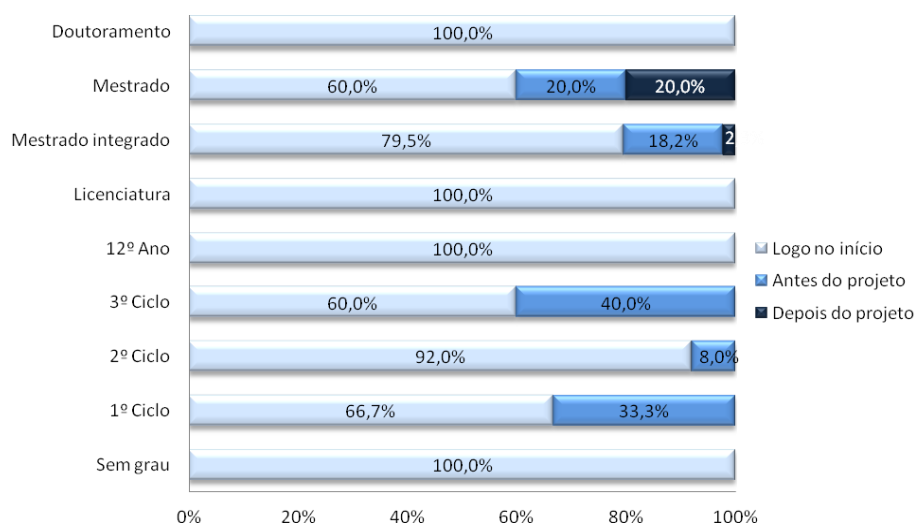
**Tabela 6**-Influência da variável grau de escolaridade sobre o nível de participação dos cidadãos, a opinião sobre o momento indicado para o envolvimento dos cidadãos nos processos de decisão, o modo ou forma de participação e o tipo de relação com o poder político. Valores estatisticamente significativos para  $p<0,05$ .

Variável Comum	Variáveis	Teste Qui-quadrado p-value
Grau de escolaridade	Nível de participação	0,960
	Opinião sobre momento de envolvimento dos cidadãos nos processos de participação	0,299
	Modo ou forma de participação	0,033
	Tipo de relação com o poder político	0,865

A totalidade (100%) dos inquiridos sem grau de escolaridade, ou com o 12º ano de escolaridade, ou licenciatura e/ou doutoramento, é da opinião que a participação deverá ocorrer logo no início do projeto.

Para os inquiridos com os restantes graus de escolaridade, a maioria também partilha igual opinião, 40% dos indivíduos com o 3º ciclo, 33,3% dos indivíduos com o 1º ciclo, 20% dos que possuem mestrado de ciência e 18,2% dos que possuem mestrado integrado. Por outro lado, 20% dos inquiridos que possuem mestrado e 2,8% dos que possuem mestrado integrado foram da opinião que o envolvimento dos cidadãos apenas deverá acontecer “depois do projeto ter sido elaborado” (Gráfico 35, Tabela 6).

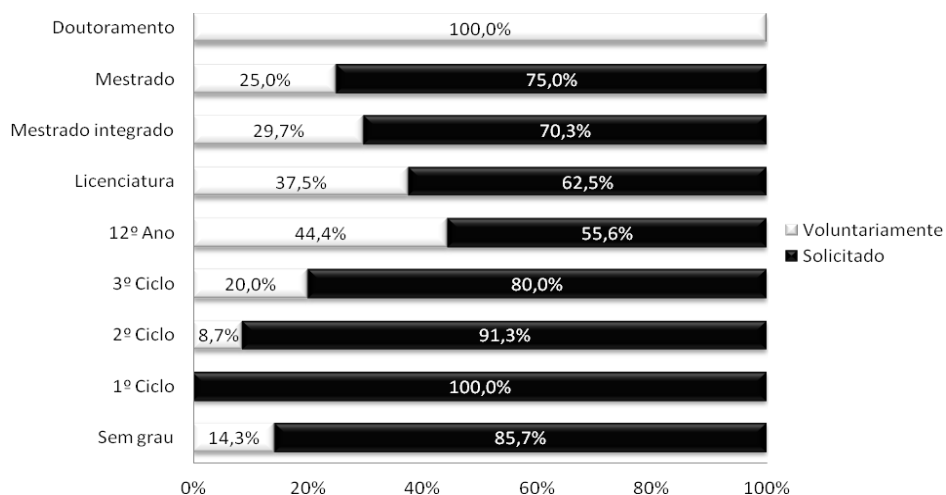




**Gráfico 35-** Relação entre o nível ou grau de escolaridade e a opinião de cada indivíduo sobre o momento em que considera que a população deve ser envolvida nos processos de tomada de decisão

Foi também possível verificar que o grau de escolaridade não influencia a opinião que os indivíduos têm quanto ao momento do processo de decisão em que deverá a população ser envolvida ( $p=0,299$ ).

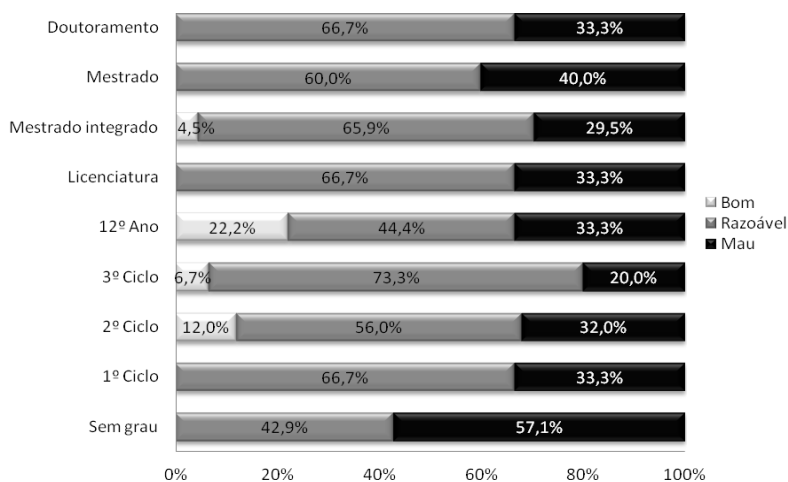
Em relação à forma como as pessoas participam nestas políticas públicas, observou-se que é totalmente voluntária para todos os indivíduos com grau de doutoramento (100%), e apenas ocorre quando solicitada para a totalidade dos indivíduos com o 1º ciclo de escolaridade (100%), e maioritariamente para os restantes (Gráfico 36).



**Gráfico 36-** Relação entre o nível ou grau de escolaridade e a forma de como cada indivíduo participa nas tomadas de decisão

De acordo com o teste de independência do qui-quadrado, observou-se que o grau de escolaridade influencia a forma de participação dos cidadãos nas políticas públicas sobre bens comuns ( $p=0,033$ ) (Tabela 6).

O relacionamento com o poder político foi considerado como “bom” para 22% dos indivíduos com o 12º ano de escolaridade, para 12% dos que possuem o 2º ciclo, para 6,7% dos inquiridos com o 3º ciclo e para 4,5% dos que possuem mestrado integrado. A maioria da amostra considera que o seu relacionamento com o poder político é “razoável”, enquanto que 57,1% dos indivíduos sem grau de escolaridade referem ter um “mau” relacionamento, sendo esta a maior percentagem de inquiridos insatisfeitos com a sua relação com as autoridades locais (Gráfico 37).



**Gráfico 37**-Relação entre o nível ou grau de escolaridade e o modo como cada indivíduo classifica o seu relacionamento com as autoridades administrativas

O resultado do teste do qui-quadrado revelou que não existe uma associação estatisticamente significativa entre as duas variáveis, grau de escolaridade e o tipo de relação com o poder político, concluindo-se assim sobre a sua independência ( $p=0,865$ ) (Tabela 6).

## Capítulo 9: Discussão

---

Neste capítulo confronta-se a literatura com os resultados obtidos no inquérito, explorando tendências e trajetórias.

O artigo 2º da Constituição da República Portuguesa consigna que “a República Portuguesa é um Estado de Direito Democrático”. A democracia é uma forma de governo onde as decisões políticas assentam e são enformadas pela soberania popular, que constitui, legitima e controla o poder político cujo exercício se encontra sujeito ao Direito (Canotilho, 2003).

Responsáveis pela sua produção, ou seja, pela criação de regras e de normas para o funcionamento da democracia, os cidadãos revestidos de uma elevada e intrincada complexidade e carregados de atitudes, vontades e opiniões acabam por experienciar vivências diferenciadas (Gunther & Montero, 2000). Tal induz ao aparecimento no sistema organizativo de 2 grandes grupos de cidadãos: os que lideram ou governam, e os que são liderados ou governados. No que a estes últimos concerne, considera-se necessário hoje em dia conhecer um pouco mais sobre a sua opinião, já que são eles que delegam nos primeiros a possibilidade de tomada de decisões sobre aquilo que é de todos (Gunther & Montero, 2000; Lopes, 2004; Meneguello, 2006). Isso não significa, porém, que dessas decisões fiquem os governados excluídos, pois que, nada impede que as mesmas sejam conduzidas por uma abordagem inclusiva que favoreça a aproximação entre os grupos na busca de soluções mais sustentáveis para problemas que são cada vez mais complexos. Tudo dependerá da atitude que um e outro dos grupos assumam quanto à participação pública, a qual será desejavelmente de promoção e incentivo para os primeiros, e de consciencialização e disponibilidade para os segundos, adiante abreviadamente designados apenas por cidadãos.

Entender qual o conhecimento e o grau de confiança dos cidadãos portugueses nas instituições, nos instrumentos legais, e nos governantes; e consequentemente qual o seu grau de satisfação face ao desempenho prático do presente modelo político; e perceber, ainda, de que forma pode a articulação entre todos estes componentes influenciar a participação direta dos cidadãos nas políticas públicas nas áreas do planeamento e gestão territorial e ambiental, contribuindo para a saúde do sistema democrático, foram objetivos do presente estudo. Pela sua natureza particular, o mesmo considerou um conjunto de variáveis sociodemográficas muito diferentes e que se interligam, de modo a possibilitar um entendimento mais assertivo acerca das relações existentes e do modo como se articula o tecido demográfico ou populacional com os modelos político-administrativos que subjazem ao processo de tomada de

decisão nas citadas áreas de atuação, e que consequências daí resultam para a democracia, a cidadania, a governância e o desenvolvimento sustentável do território português.

## **DEMOGRAFIA**

A amostra utilizada no presente trabalho aproximou-se em muito das características gerais da população portuguesa (INE, 2012); registando, contudo, uma exceção quanto ao nível ou grau de escolaridade, e uma diferença – ainda que com valores próximos - quanto ao estado civil.

No que respeita ao género dos indivíduos, a amostra apresentou-se muito equilibrada assumindo os valores de 52% para o género feminino, e de 48% para o género masculino; aproximando-se em muito da relação entre géneros descrita para a população portuguesa constituída por 10 555 853 indivíduos, onde o género feminino está representado por um valor de 52,1%, e o género masculino por um valor de 47,9% (INE, 2012). Esta equidade entre géneros conseguida na amostra utilizada, foi muito importante porque permitiu uma representatividade das opiniões de mulheres e de homens quanto às questões colocadas nos diferentes eixos de análise que estruturaram o inquérito realizado.

A média de idades da amostra situou-se nos 42,3 anos representando cerca de 31,2% dos participantes do estudo, estando assim muito próxima da média de idade da população nacional que é de 41,7 anos. No que respeita às faixas etárias dos indivíduos verificou-se de igual modo uma concordância entre a amostra e a população portuguesa, sendo a faixa etária dos indivíduos com idade > 50 anos a que apresentou maiores diferenças (ainda que de um modo muito discreto) com o valor de 17,6% na primeira e de 19,4% na segunda (INE, 2012).

Cerca de 47% da população portuguesa é casada, valor próximo dos 36,8% referentes aos inquiridos. De igual modo, para o estado civil de solteiro que na população portuguesa representa quase 40% revelou na amostra um valor de 35,2%. Constatando-se que a grande diferença reside na percentagem de inquiridos divorciados, que apresentando um valor de 27,2% afasta-se consideravelmente do valor médio da população portuguesa que é de 6% (INE, 2012).

## **LOCAL DE RESIDÊNCIA – PONTOS FRACOS E PONTOS FORTES**

Quanto à caracterização do local onde vivem, os inquiridos identificaram alguns pontos fracos e alguns pontos fortes.

Entre os primeiros – pontos fracos - os indivíduos da amostra destacaram a sujidade, equivalente à falta de limpeza (lixo urbano, cartazes, grafitis, etc.) com um valor de 26,2%,

evidenciando assim as suas preocupações com as políticas de um ambiente saudável. Este encontra-se comprometido nos centros urbanos onde o sistema de limpeza não consegue remover o volume crescente de resíduos procedentes dos usos domésticos, comércio, indústria e serviços, ameaçando a qualidade de vida dos cidadãos. Estes resultados estão de acordo com vários estudos publicados que concluem que os resíduos produzidos que sujam o território urbano e que afetam a qualidade de vida da população são percebidos pelos cidadãos em geral como uma ameaça para a saúde pública e o meio ambiente, exigindo atualmente o desenvolvimento de políticas e tecnologias sustentáveis para o seu controlo na comunidade urbana (Knowlton, 2001; Krieger & Higgins, 2002; Vlahov et al., 2007; Allen, 2007; Davies, 2008; Zia & Devadas, 2008; Ahmed & Ali, 2011; Ramatta et al., 2014; Hird et al., 2014).

O segundo ponto fraco identificado, foi a insegurança, com um valor de 22,7%. Este fator teve maior representatividade nas mulheres do que nos homens, com os valores de 67% e 33% respetivamente, o que está em concordância com o estudo de Panagopoulos et al. (2015), podendo ser justificado pelo facto de as mulheres experimentarem mais facilmente a sensação de vulnerabilidade do que os homens (Smith et al., 2001; Strohmeier & Bader, 2004; Hollander & Németh, 2011).

No domínio das questões ambientais referidas pelos inquiridos a falta de espaços verdes ocupou o 4º lugar dos pontos fracos, com um valor de 11,4%. Os espaços verdes, cada vez mais importantes na organização da malha urbana, revelam-se essenciais à preservação da diversidade ecológica e à saúde e bem-estar da população (de Sá, 2013), servindo de interface entre o património natural e o edificado. A sua falta foi no estudo referenciada na sua quase totalidade pelos indivíduos com maior grau ou nível de educação, o que está de acordo com o estudo de Panagopoulos et al. (2015), e pode justificar-se por serem estes cidadãos os que mais se apercebem dos benefícios da aproximação à natureza, e das relações entre as boas políticas ambientais e o aumento da qualidade de vida das populações em matéria de saúde física e psíquica (Bowler et al., 2010; White et al., 2013; Russel et al., 2013; Hunter et al., 2015; Dadvand, et al., 2015; Cohen-Cline et al., 2015; Levasseur et al., 2015).

Talvez por essa razão é que os espaços verdes foram referenciados como aspeto a alterar na área do concelho de residência apenas por 2,4% da amostra; por contraponto às necessidades de limpeza e maior segurança que apresentaram no ensaio, respetivamente, os valores de 34% e 22%.

Quanto aos pontos fortes, foram as pessoas e as relações interpessoais que entre elas se estabelecem que surgiram destacadas na caracterização do local de residência, assumindo um valor de 47,4%, muito distanciado do 2º fator positivo escolhido - a acessibilidade - com um valor de 19%. Tal facticidade está em concordância com vários estudos publicados que revelam que a maioria dos cidadãos está consciente que existem muitos benefícios nas suas

vidas diárias que resultam das boas relações de vizinhança, que criam interdependências e influências mútuas entre as pessoas, entre os locais, e entre as pessoas e os lugares em que vivem, sendo estas demonstrativas do sentimento de pertença a um território que assim é perspectivado como um domínio de cariz mais familiar (Diez, 2001; Pearl et al., 2001; Carreira, 2009; Cutrona et al., 2006; Dupéré et al., 2010).

Às relações pessoais, seguiram-se como pontos fortes do local de residência a acessibilidade, e a proximidade à capital do país (com ela diretamente relacionada) que assumiram valores de 19% e 11,1% respetivamente. Estes resultados estão em linha com os estudos de Levasseur et al. (2015) e de Panagopoulos et al. (2015), onde a acessibilidade a bens, produtos, serviços e equipamentos (garantida, nomeadamente, por boas vias de comunicação e de acesso ao meio edificado, pela disponibilidade de transportes públicos e tecnologias de informação) surge evidenciada como sendo um fator forte do local onde os indivíduos vivem. Ela potencia o exercício da cidadania e revela-se como condição essencial para favorecer o desenvolvimento e a sustentabilidade dos territórios, possibilitando ao cidadão aceder mais facilmente a um conjunto de estruturas e de serviços que se associam a um maior valor da sensação de segurança (Abbott & Sapsford, 2005; Bélanger-Gravel et al., 2015).

## **EMPREGO**

A quase totalidade dos indivíduos da amostra encontrava-se empregada no momento do estudo (88,8%), apresentando uma taxa de desemprego de 12,2% muito aproximada da população portuguesa onde o valor é de 12,4% (INE, 2016; PORDATA, 2016). Este fator (empregabilidade), é de grande relevância para a caracterização dos cidadãos enquanto indivíduos ativos na construção de uma sociedade democrática, já que, a existência de emprego está associada a uma determinada rendibilidade económica, que nos casos em que se mostra capaz de suplantar questões primárias como as da sobrevivência gera uma maior apetência por parte dos cidadãos para participar nas políticas públicas (ONU, 2007).

Com efeito, de um modo geral, são os indivíduos com maior poder económico os que têm maior disponibilidade para melhor entender as relações existentes nas esferas política e social, procurando na sua generalidade fazerem-se ouvir junto das estruturas do poder, às quais têm maior facilidade de acesso e junto das quais procuram fazer valer a defesa dos interesses que têm em jogo (Verba et al., 1995; Bartels, 2003; Batalha et al., 2012; Fraser, 1990, Hickerson & Gastil, 2008, Kapoor, 2002; Young 2001). Apresentam, ainda, quase sempre formas mais eficazes de participação pública comparativamente com os demais indivíduos com rendimentos económicos inferiores, os quais estão frequentemente arredados do papel ativo que deveriam ter na tomada de decisões, por estarem mais preocupados com prioridades de carácter básico, como por exemplo, o sustento do seu agregado familiar (Webere, 2000; Russell & Vidler, 2000; Santos, 2009; Siala, 2015). Ora, a desigualdade social que é diretamente

influenciada pela situação de empregabilidade, põe assim em causa o exercício de uma cidadania ativa, desvirtuando o princípio da igualdade democrática.

## **EDUCAÇÃO**

No que respeita ao grau de escolaridade, este é na amostra estudada superior ao grau de escolaridade da população portuguesa, distanciando-se em muito desta no que em particular respeita ao grau de ensino superior. A percentagem de indivíduos que não apresentavam qualquer nível de escolaridade foi de apenas 5,7%, sendo menor do que os 8,5% da média nacional. No que respeita aos valores do 1º, 2º e 3º ciclos do ensino básico as percentagens registadas na amostra foram de 4,9%, 20,3% e 12,2% respetivamente, o que contrasta com a média nacional de 23,8%, 11,2% e 25% para cada um dos ciclos considerados. O nível de escolaridade referente ao ensino secundário foi de 39,8%, cerca de 100% mais do que o valor registado na população geral portuguesa que é de 19,2%. Quanto ao ensino superior, considerando o conjunto de todos os seus graus (licenciatura, mestrado integrado, mestrado de ciência e doutoramento) foi registado na amostra um valor de 49,6%, largamente superior à percentagem nacional com 16,5% (INE, 2012; PORDATA, 2015). Estes resultados foram muito importantes, pois o nível de escolaridade apresentado pela maioria dos indivíduos da amostra possibilitou assegurar que estes foram suficientemente competentes para resolver de um modo credível, as questões colocadas com o inquérito durante a pesquisa.

A educação diretamente associada ao conhecimento, deve ser vista não como um privilégio, mas como um direito comum e universal a todos os cidadãos de modo a assumir-se como um dos principais instrumentos de intervenção na sociedade (Cury, 2002). Ela é, por assim dizer, o prumo da cidadania, cujo exercício se apoia nos direitos a saber, compreender e agir (Larsen & Lee, 2002; Vasconcelos et al., 2009). A Constituição da República Portuguesa vem incluí-la no catálogo dos Direitos e Deveres Culturais, dispondo no n.º 1 do artigo 73º, que “Todos têm direito à educação (...)”; e, no n.º 2 que “O Estado promove a democratização da educação e as demais condições para que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos, contribua para a igualdade de oportunidades, a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais, o desenvolvimento da personalidade e do espírito de tolerância, de compreensão mútua, de solidariedade e de responsabilidade, para o progresso social e para a participação democrática na vida coletiva”.

De acordo com Brandão (1985) “Para saber, para fazer, para ser ou para conviver, todos os dias misturamos a vida com a educação”. Esta apresenta-se como sustentáculo do desenvolvimento das sociedades modernas, e elemento essencial à dinâmica da democracia, aparecendo hoje o grau de educação referenciado como fator que interfere na participação dos cidadãos nas políticas públicas (Fraser, 1990; Young, 2001; Kapoor, 2002; Pinsky, 2003; Hickerson & Gastil 2008; Lee, 2008; Batalha et al., 2012; Siala, 2015), Maiores graus de

escolaridade associam-se a uma maior abertura ao conhecimento, à compreensão, à avaliação crítica dos mecanismos político-administrativos de resposta aos problemas e desafios que colocam, maior envolvimento e maior responsabilização nos resultados que destas advêm (Craveiro, 1996; Gil & Martins, 1996; Freire, 1999; Lima, 2000; Martins-Junior & Dantas, 2004; Sarmiento, 2011). Contrariamente, a falta de escolaridade suficiente dificulta a disseminação de ideias e informação, diminuindo, portanto, a qualidade da participação do público. Seguindo a descrita lógica seria, pois, de esperar que no domínio do ordenamento do território, se verificasse que a maiores graus de escolaridade correspondessem maiores graus de intervenção ou participação pública; e, inversamente, que menores graus de escolaridade equivalassem a uma menor participação do público.

A amostra estudada não seguiu este padrão no domínio das questões referentes ao ordenamento do território; que, tratando-se de uma política pública pontual, global, segmentada e transversal, visa uma correta localização das atividades, um equilibrado desenvolvimento socio-económico e uma valorização da paisagem [artigo 66º, n.º 2, alínea b) da CRP], prosseguindo uma multiplicidade de objetivos suscetíveis de se reconduzirem a um objetivo de maior abrangência, concretamente, a melhoria da qualidade de vida das populações (Oliveira, 2012; Francisco, 2013).

Com efeito, apesar da amostra estudada apresentar um nível elevado de escolaridade, com o grau de mestrado integrado a liderar com uma representação de 35,8% dos inquiridos, a percentagem de indivíduos que respondeu participar foi escassa comparativamente à percentagem de indivíduos que respondeu não participar, cifrando-se em 35,2% no primeiro caso, e ascendendo a 64,8% no segundo. Mais, os resultados obtidos com a amostra permitiram observar que os indivíduos sem grau de escolaridade apresentam uma taxa de participação pública de 42,9%, muito próxima dos 44,4% da taxa de participação pública registada nos indivíduos com o 12º ano de escolaridade, e mais do dobro da dos indivíduos com mestrado cuja taxa é de 20%. Tal significa que também os menos escolarizados conseguem fazer valer os seus direitos no sistema democrático por via duma participação pública que pode igualmente ser avaliada como eficaz (Whitaker, 1989; Junior & Dantas, 2004); pois que, a educação não se limita apenas ao conhecimento que o cidadão adquire na escola através dos diferentes níveis ou graus, indo muito para além dos muros das instituições de ensino (Bobbio, 1987; Dahl, 2001, ONU, 2007). Daqui resulta que um maior grau de escolaridade não está obrigatoriamente associado a uma maior participação pública no domínio do ordenamento do território.

Assumir, portanto, que os cidadãos com menores graus de educação serão menos capazes de realizar, de um modo crítico e fiscalizador, tarefas participativas no âmbito da administração e da gestão de interesses e bens comuns, é além de errado, também limitativo



da possibilidade real que a lei a todos confere de intervir e influir no processo da tomada de decisões (Racelis, 1997; Iglesias, 1998; Navarro, 1998).

Pelo que, em face do que se deixou dito, e na esteira do preconizado por Appelstrand (2002), Mwenda (2010) e Siala (2015), consideramos que o grau de educação dos indivíduos não influencia a participação pública, mas o modo como ela é feita. Tal conclusão está de acordo com os resultados do presente ensaio, onde foi possível observar que, à exceção dos doutorados ( $p=0,014$ ), o grau de escolaridade dos inquiridos não influi na sua participação nos instrumentos de planeamento e gestão territorial, nem de um modo mais geral nas políticas locais destinadas a resolver problemas e a melhorar a qualidade de vida da população ( $p=0,960$ ); influenciando somente na forma como cada um dos cidadãos realiza a sua participação na vida do concelho onde vive ( $p=0,003$ ). Na amostra verificou-se, assim, que a totalidade (100.0%) dos cidadãos com o nível de educação mais alto (doutoramento), participou nas políticas públicas do planeamento e gestão territorial sempre de um modo voluntário; contrariamente aos cidadãos com o menor grau de escolaridade (o 1º ciclo) cuja participação sempre ocorreu de forma solicitada ou não espontânea, em todos (100.0%), e maioritariamente para os restantes. O maior ou menor grau de escolaridade está, pois, associado ao formato de maior ou menor efetividade, e maior ou menor passividade, que reveste a participação pública.

### **CIDADANIA**

Em razão do mesmo, os cidadãos podem ser classificados em ativos e passivos. Os primeiros conscientes que o papel que devem assumir na sociedade deve ir além do simples ato eleitoral, incutem uma participação com elevado valor educativo, sendo adversos à assunção sem contestação de decisões produzidas de forma unilateral pelo poder político no contexto da gestão de bens comuns. Por tal motivo, reclamam o diálogo e a promoção do debate entre os diversos elementos que integram as esferas pública e privada, sendo considerados como indispensáveis à saúde da democracia. Inversamente, os segundos limitam o seu papel na sociedade à eleição de representantes, e com claro prejuízo para o desenvolvimento do processo decisório uma vez que não se envolvem dinamicamente nas etapas conducentes à tomada de decisão, sendo indiferentes à gestão dos bens comuns e, por esse motivo, tidos como diletos pelos governantes (Moisés, 1995; Aranha, 1996). A cidadania passiva distingue-se portanto da cidadania ativa, na medida em que é “outorgada pelo Estado, com a ideia moral do favor e da tutela”, contrariamente à segunda, que procura instituir o cidadão como um indivíduo portador de direitos e de responsabilidades, mas “essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços de participação política” (Benevides, 1994a).

Uma participação mais ampla no campo político inicia-se sempre com a promoção de uma participação ao nível das microesferas da vida social, e quanto mais os indivíduos nelas

participam, mais capacitados se tornam para o fazerem em planos mais alargados e níveis superiores (Pateman, 1992; Águila, 2010; Amorim, 2007). O Homem, ser pensante, caracterizado pela posse e uso da razão, e movido pela necessidade de conhecer e compreender o mundo em que vive, deve ser estimulado a assumir uma intervenção ativa diante dos problemas complexos do meio onde está inserido (Gomes, 2008). Esse estímulo incumbe ao Estado Democrático realizar, fomentando junto dos entes públicos e dos cidadãos, a educação para a cidadania ativa a qual se revela como um ponto nevrálgico da participação popular (Bobbio, 1987; Benevides, 1994a).

A necessidade de educação sobre o papel e responsabilidade do indivíduo no que respeita à participação na vida pública tem sido acolhida desde há muito em estudos de ciência política (Morais, 1998; Weffort, 1998; Libâneo, 2002; Moisés, 2008; Moisés & Carneiro, 2008; Sipioni & Silva, 2013). Ela expande a capacidade dos cidadãos em se apropriarem dos seus próprios desejos e interesses, fazendo as suas vozes serem ouvidas de forma lógica e organizada (Milligan et al. 2004; Dee, 2004; Mboga, 2009).

Deve ser assumida como um fator com aptidão reforçada para permitir a rutura com a tradição da passividade (Marcondes, 1997), onde o envolvimento do cidadão é mínimo e assenta numa função essencialmente informativa que não deixa espaço para uma participação efetiva (Vasconcelos, 2001), criativa e multidirecional. Revela-se indispensável ao pleno funcionamento da democracia, já que, expressa eficazmente a necessidade de procura de informação e de atuação que cada cidadão deve e tem de realizar garantindo boas escolhas e bons resultados, traduzindo-se na efetivação do sistema político (Teixeira, 2002; Xavier & Gouveia, 2004; Tarapanoff, 2006; Neto & Borges, 2011).

O conceito de cidadania é muitas vezes utilizado como um sinónimo de formas de participação dos cidadãos na vida pública. Estas formas de participação permitem-lhes aceder ao conjunto de direitos políticos, civis e sociais que decorrem do próprio estatuto de cidadania, e que garantem a sua identidade e inserção na sociedade a que pertencem, estimulando uma maior aproximação e responsabilidade entre cidadãos e entre estes e os territórios onde habitam (Madec & Murard, 1998; Barata-Moura, 2003; Águila, 2010; Siala, 2015).

O desenvolvimento sustentável, enquanto processo de aprendizagem na alocação de recursos destinados a satisfazer as necessidades humanas intra e intergeracionais, está intimamente relacionado com a cidadania e a participação pública (Brito et al., 1999; Ruivo, 1999). A comprová-lo atente-se na Declaração Final da Conferência Sobre o Desenvolvimento Sustentável “RIO +20, O Futuro Que Queremos”, que reconheceu como fundamentais “para o desenvolvimento sustentável, as oportunidades dos povos em serem atores de suas vidas e de seu futuro, de participarem das tomadas de decisões e de expressarem suas preocupações”.

Em Portugal há, porém, ainda um longo caminho a percorrer para alcançar tal meta. “A cultura democrática é relativamente recente e não se tem assistido a uma participação ativa dos cidadãos no sentido da valorização do ordenamento do território” (Vasconcelos et al., 2009). Tal situação não é compaginável com o princípio democrático em que o mesmo se baseia, e que reclama na sua condução um acréscimo na participação pública. Esta é o procedimento por meio do qual os cidadãos, individual ou institucionalmente considerados, interagem dialeticamente entre si e com os representantes que elegem, colaborando dialógica e desejavelmente “*ab initio*” na tomada de decisões destinadas a resolver problemas que, direta ou indiretamente, os afetam e/ou sugerindo e impulsionando soluções destinadas a promover o bem-comum (Beierle, 1999; Beierle, & Konisky, 2000; Beierle & Cayford, 2002; Burby, 2003; O’Faircheallaigh, 2010; DR, 2015; McDonald & Gallagher, 2015; Malekpour et al., 2015).

## **PARTICIPAÇÃO**

Construída por quatro elementos diferentes – os objetivos para os quais é realizada; o tipo de ações que realiza; os indivíduos que estão envolvidos nas ações e as instituições ou entidades do governo que são o seu alvo – a participação pública complementa os processos políticos, e por ser carregada de um poder emotivo funciona como uma força capaz de desenvolver a democracia, podendo manifestar-se de várias formas (Kweit & Kweit, 1981; Spyke, 1999). Através dela melhora a qualidade das decisões tomadas e também a confiança dos cidadãos no sistema político (Lukensmeyer & Torres, 2006).

A legitimidade política (que corresponde a um ideal permanente ou orientação normativa aceite pela maioria das pessoas), a satisfação com a democracia (que envolve a comparação entre o que se tem e o que se acredita que se deveria ter) e o apreço às suas instituições são conceitos distintos, que se interligam e que caracterizam a participação dos cidadãos nas políticas de desenvolvimento do território (Morlino & Monteiro, 1995; Montero, 1997; Morlino, 1998; Torcal & Montero, 2006).

Os cidadãos apresentam uma preferência por um determinado sistema político, a qual varia diretamente com o grau de satisfação que cada um experimenta (Tyler, 1998; Warren, 1999). Montesquieu (1773) defendeu que o povo tem uma “capacidade natural” para escolher os seus representantes. Esta escolha deverá de resultar do acesso do público à informação, ao conhecimento sobre os problemas específicos de cada região, e à consciência e entendimento dos instrumentos legais de que dispõe para fazer valer os seus direitos (Marques, 2010).

O apoio à democracia depende da confiança que os cidadãos têm nas instituições, a qual provém tanto da sua justificação ética e normativa, como do seu desempenho compatível com os princípios por elas assumidos, e da satisfação quanto a esse mesmo desempenho

(Nye et al., 1997; Levi, 1998; Norris, 1999; Warren, 1999; Pharr & Putnam, 2000; Gunther & Montero, 2000; Lopes, 2004; Moisés, 2006; Meneguello, 2006; Brown 2006; MacLean & Burgess 2008), que será tanto maior quanto maior for o grau de percepção do cidadão de que quem chega ao poder considera na realidade as suas escolhas e os seus interesses (Silva, 2000). As instituições têm um papel muito importante na democracia, já que representam o meio através do qual os cidadãos podem realizar as suas aspirações e os seus interesses, transformando os interesses comuns em políticas públicas (Bobbio, 1987; Linz & Stepan, 1996; Putnam & Pharr, 2000; Hadenius, 2001). Elas permitem não só a distribuição do poder de tomar decisões políticas que afetam os bens comuns, ou seja, a comunidade; como asseguram, também, pelo menos teoricamente, a participação dos cidadãos na avaliação e julgamento dos processos de tomada de decisão. Através delas, controla-se o poder, garantindo que ele não encerra a liberdade dos cidadãos nem altera os objetivos da vida pública (Pharr & Putnam, 2000; Hadenius, 2001).

Confiar nas instituições supõe conhecer a ideia base e a função que a cada uma foi atribuída pela sociedade. Dir-se-á, por isso, que as instituições são mecanismos de mediação política informados por valores que resultam das escolhas que a sociedade faz para enfrentar os seus desafios políticos. A opinião dos cidadãos quanto à confiança no sistema político e instituições onde estão inseridos, associa-se diretamente à sua ideia e experiência de maior ou menor aproximação ao princípio da igualdade de todos perante a lei, por via do qual se assegura que os interesses de todos são sempre levados em conta em todos os processos políticos e em todas as suas etapas (Putnam, 1993; Gunther & Montero, 2000; Moisés, 2006).

Consideram-se cinco práticas fundamentais para que o fator confiança possa existir e operar no sistema democrático, permitindo um desenvolvimento sustentável. São elas: 1) a comunicação entre os cidadãos com vista à definição dos objetivos públicos; 2) a prática da tolerância e a aceitação do pluralismo; 3) o alcance de um consenso mínimo sobre o funcionamento dos procedimentos democráticos; 4) a consciência cívica exigida pela relação entre os atores que competem por objetivos diferentes; e 5) a participação dos cidadãos realizada através de organizações no governamentais (Sztompka, 1999).

A confiança é, pois, um fator importante que influencia o grau e a qualidade da participação pública (Putnam, 1995; Inglehart, 1999; Inglehart, 2002; Gilson, 2003; Tsang et al., 2009; Seismuskane & Voroslava, 2013). A amostra estudada evidência, porém, sinais de declínio nas práticas essenciais à existência do fator confiança no sistema político e nas instituições, com uma maioria de 71,4% e de 88,8% a crer, respetivamente, que os políticos não costumam ouvir os cidadãos na resolução e valorização de problemas do território onde vivem, nem consideram nas decisões que tomam a opinião da população, o que está em linha com os estudos de Jacobi (2003). Ora, se em contextos decisórios, que direta ou indiretamente afetam os cidadãos, os governantes não os ouvem nem ponderam os seus interesses que,

assim não têm reflexo nas decisões tomadas; então, o sinergismo entre as esferas pública e privada que subjaz às práticas promotoras do valor confiança, fica assim comprometido.

A ideia da maioria dos cidadãos de que a sua intervenção de nada serve no seio político, pois não implica qualquer alteração quanto à tomada de decisões finais sobre os bens comuns, associa-se à diminuição dos níveis de participação pública (Bennevides, 1994a; 1994b; Bjerregaard, 1998; Innes, 2004; Gomes, 2005; Silva, 2006; Halvorsen, 2006; Newig & Fritsch, 2009; Carr, 2012; Richardson et al., 2011). Isto está de acordo com os resultados obtidos, onde 60,1% dos inquiridos afirmou que se “percebesse que a sua opinião contava...”, sentir-se-ia mais motivado a participar mais nas políticas públicas. Ora, quando a participação se torna limitada às decisões tomadas pelo poder político, ficam debilitadas na sua eficácia e eficiência, e a sua legitimidade é inquinada. Sendo que, só “da legitimidade acrescida resultará, idealmente, a aceitação voluntária, pelos cidadãos, das diretrizes da entidade decisória (...)” (Aragão, 2005). Não obstante, de acordo com os resultados obtidos não se observou uma associação estatisticamente significativa entre o que pensam os cidadãos sobre o facto de os governantes os ouvirem e ponderarem a opinião da população nas decisões que tomam, e a participação pública ( $p=0,769$  e  $p=0,810$ , respetivamente).

As práticas participativas são condição essencial à subsistência e promoção do fator confiança. No entanto, os custos em tempo e dinheiro que as mesmas não raras vezes importam podem, desde logo, resultar numa perda de confiança nas instituições, e, uma experiência negativa deste tipo pode ter como efeito uma menor propensão dos cidadãos a futuras participações, o que sempre colocará em risco a saúde dos sistemas democráticos (André et al., 2006; Richardson et al., 2011; Partidário, 2013). Quanto mais afastados do sistema político e dos seus instrumentos constituintes se sentirem os cidadãos, menor será o seu grau de satisfação e de confiança naqueles. Tais circunstâncias promovem o distanciamento, o cinismo e a alienação dos cidadãos face aos instrumentos, instituições e políticas democráticas (Levi, 1998). Disto, resulta uma crescente passividade na vida política, comprometendo a participação pública que é essencial à democracia, cuja qualidade fica então posta em causa (Nye et al., 1997; Tyler, 1998; Warren, 1999; Norris, 1999; Santos & Avritzer, 2002; Sanchez-Parga, 2005; Amorim, 2007).

Mais, quando os políticos são avaliados negativamente pelos cidadãos, existe um impacto direto e negativo nos indicadores de confiança e na futura participação pública (Amorim, 2007; Siala, 2015). Isto está em concordância com os resultados do presente estudo, onde foi possível verificar que a avaliação que cada um dos cidadãos faz quanto ao impacto na melhoria da qualidade de vida das decisões e/ou ações realizadas pelo poder político, influencia a sua participação nas políticas públicas nas áreas do planeamento e gestão territorial ( $p=0,011$ ); a qual é, igualmente, influenciada pela compreensão por parte dos cidadãos quanto às decisões tomadas pelo poder político ( $p=0,014$ ).

Portugal tem uma legislação vasta e atualizada no que respeita a assegurar o direito à participação, embora nem sempre esta seja aplicada convenientemente pela administração pública, que acusa uma deficiente preparação para a promoção e incentivo à prática contínua de uma participação pública ativa. A ideia de que os cidadãos participam apenas para cumprir uma exigência legal e constitucional, está atualmente na base da necessidade em aumentar a funcionalidade das formas de participação pública (Stringer, et al., 2006; DeCaro & Stokes, 2008; Ostrom, 2009; Andraden & Rhodes, 2012; Siala, 2015). Isto exige uma oportunidade política, um maior envolvimento da comunidade, e a criação de novas estratégias informativas e formativas apoiadas em todos os níveis do sistema político (Jacinto, 2001; Jacinto, 2005).

A questão que se coloca é então: como conseguir motivar os cidadãos para uma maior participação nas políticas locais de base territorial? (Demo, 1989; Comparato, 1993; Rozicki, 2001; Pena, 2006; Ferreira & Carvalho, 2010).

### **INFORMAÇÃO E CONHECIMENTO**

A Lei Fundamental (CRP - Constituição da República Portuguesa) garante no n.º 5 do seu artigo 65º a participação dos cidadãos “na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e quaisquer outros instrumentos físicos de planeamento do território”. Na esteira do referido comando constitucional, também a Lei de Bases da Política de Solos, Ordenamento do Território e Urbanismo (Lei n.º 31/2014, de 30 de maio) e o novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio) acautelaram a participação pública, vincando-a como princípio jurídico.

Este, para poder ser eficazmente exercitado pelos cidadãos pressupõe que haja acesso à informação. Só os indivíduos bem informados terão condições para conhecer e aceder aos seus direitos de cidadania. A necessidade de informar os cidadãos apresenta-se assim, como requisito fundamental para o efetivo exercício de uma melhor participação pública (Szeremeta, 2005; IAP, 2007; Bhargava, 2015).

Num mundo como o atual onde a informação invade todos os eixos da sociedade, preconizando determinados interesses que se tornam muito mais importantes de acordo com os ideais de cada sistema social (Libâneo, 2002), é fácil perceber o quão importante é a informação que se faz difundir junto do cidadão. Dela poderá resultar uma maior ou menor influência para a participação dos cidadãos na formação da vontade política; sendo que, a primeira das referidas hipóteses incutirá uma dinâmica no sistema democrático diferente daquela que se encontra em vigor, obrigando o Estado a considerar e incorporar as contribuições decorrentes do capital humano. Uma sociedade suportada por informações de alta qualidade, é pois, uma sociedade com um elevado valor público (UMIC, 2003; Norris, 2004;

Castells & Cardoso, 2005; Annan, 2006; OCDE; UNESCO, 2005; Afgan & Carvalho, 2010; Robin & Gaetan, 2013)

A informação, com as diferentes qualidades que a enformam - a cognitiva, a experiencial e a valorativa, deverá funcionar como uma ferramenta para um diálogo esclarecido (Glicken, 2000; Ingram, 2008; Carson, 2010). Tal condição não se verifica, porém, nos casos em que há manipulação sobre a seleção, qualidade e disponibilidade de acesso à informação destinada a discussão (Abelson & Eyles, 2004). É mister, por isso, que a informação se encontre sujeita a um conjunto de regras que assegurem a sua veracidade, contextualização, interpretação e segurança de modo a permitir ao cidadão obtê-la e interpretá-la de forma completa, pertinente e confiável, promovendo a criação de conhecimento (Torben, 1999; Tesoro, 2001; Clift, 2003; Norris, 2003; Manasian, 2003; Cunill & Bozzi, 2003). Informação e conhecimento não são, contudo, sinónimos. O conhecimento é alcançado através de um processo denominado de aprendizagem, o qual decorre da forma de como e quando a informação é utilizada (Ingold, 2000; Healy, 2009).

A maioria da amostra respondeu que tinha conhecimento acerca da existência da componente participativa nas ferramentas legais que regulam a política de ordenamento do território sabendo como ela aí é prevista, e declarou, também, saber que existem instrumentos jurídicos de planeamento e gestão territorial e o que são; existindo uma relação estatisticamente significativa entre esse conhecimento e o nível da participação dos cidadãos nas políticas públicas de base locais inseridas nesse contexto ( $p=0,023$ ). No caso em análise, a referida relação apresenta-se como sendo de sentido negativo, pois que, de entre os inquiridos que responderam saber que as leis preveem a participação dos cidadãos e dos que entre estes afirmaram saber de que forma a preveem (50,4%), 58,7% afirmou não participar; e o mesmo foi respondido por 65,7% dos que referiram apenas conhecer os planos urbanísticos.

Tal circunstância não pode deixar de se atribuir à falta de clareza e ambiguidade dos diplomas legais; fator que quando aditado à falta de conhecimento das leis produz como resultado uma maior limitação dos níveis da participação. A demonstrá-lo estão os resultados obtidos, que revelaram também que de entre a percentagem de inquiridos que respondeu nunca ter ouvido dizer que a Lei prevê a participação dos cidadãos, individual e coletivamente considerados, 71% afirmou que não participa nas políticas públicas nas áreas do planeamento e gestão territorial; tendo o mesmo sido respondido por 75% dos inquiridos que não ouviram falar em planos urbanísticos. Os resultados obtidos estão em concordância com os estudos de Jacobi (2003) e de Crespo (2013), que concluiu que apesar da evolução dos instrumentos e dos mecanismos de participação terem aumentado na última década nas sociedades, ainda não é possível registar diferenças significativas quanto aos níveis de participação pública e consequentemente às assimetrias socioeconómicas.

Os níveis de participação pública são baixos em Portugal, porquanto o poder político não sabe ou não quer estimular os cidadãos a participar (Vasconcelos, 2007). O estímulo à participação não pode limitar-se no requisito primário do acesso à informação, amplamente garantido pela legislação nacional. Todavia, também não pode dispensá-lo, posto que a informação é pressuposto da participação. Para que esta seja clara e transparente deverão existir especiais cautelas no modo como aquela é transmitida. É que, a transferência de informação e o modo como esta é assegurada ao cidadão é atualmente um importante instrumento de difusão, controlo e manipulação de ideias; influenciando o indivíduo através do uso de vários tipos de tecnologia a aceitar ativa ou passivamente, a mensagem que se pretende transmitir (Cury, 2003). Organizar a transferência de conhecimentos, de modo a permitir que todos os participantes possam ter acesso à mesma informação básica, não é, contudo, tarefa fácil e exige disponibilidade de tempo e recursos económicos na preparação de fontes de informação adequadas à capacidade dos participantes para entender e usar essa mesma informação (Depoe et al., 2004; Antunes et al., 2009).

Impõe-se assim, que as autoridades assegurem aos cidadãos as condições para o efetivo e pleno exercício do direito de participação, garantindo aprioristicamente um bom fluxo de informações, v.g. através de debates de televisão, linhas abertas, cartazes, entrevistas ou mesmo inquéritos públicos (Rowe & Frewer, 2005; Rowe et al., 2008).

A acessibilidade, a legibilidade, a digestibilidade, a seleção e a apresentação da informação, são os principais parâmetros que devem ser sempre considerados no planeamento e na avaliação dos processos de participação pública (Abelson et al., 2003a; Jankowski, 2009). A informação e o seu acesso constituem, pois, um dos critérios-chave na avaliação de processos participativos (Tuler & Webler, 1999; Rowe & Frewer, 2000; Edwards, 2005; Burnett et al., 2008; Gudowsky & Bechtold, 2013).

Nestes, a forma e o processo de comunicação (que deverão funcionar como um meio através do qual a informação rigorosa e atempada pode ser divulgada), assumem particular relevância no que respeita à adequabilidade que devem revestir para garantir que as pessoas não sentem nenhuma dificuldade na obtenção e interpretação da informação (Valadas, 1998; Petts, 2000). Só assim, poderão todos os cidadãos participar em modo de igualdade e de uma forma livre, desinibida e descomplexada nos processos de deliberação sustentáveis onde os valores dos bens comuns podem ser identificados e incorporados nas decisões que afetam a sociedade (Renn et al., 1993; IAP, 2007). No entanto, o que se observa nos processos participativos é que os cidadãos se queixam da utilização frequente de uma linguagem erudita, a qual inibe a participação generalizada das pessoas (Petts, 2000; Jacinto, 2005).

Da amostra estudada, 90,4% dos inquiridos que afirmaram participar nas decisões políticas locais, nas áreas do ambiente e do planeamento e gestão do território, referiu que a



informação disponibilizada revestiu a forma escrita, sendo a restante informação sido passada oralmente entre conhecidos, e nunca pelas entidades competentes. A informação disponibilizada foi percebida pela generalidade dos participantes (82,4%); sendo que, da minoria que revelou não compreendê-la (17,6%), 55,6% considerou que a falha resultou da inadequação da linguagem utilizada, e 22,2% atribuiu-a à falta de clareza ou de esclarecimentos sobre o objeto da discussão.

Nesta conformidade, é importante que se garanta que a informação a transferir seja sempre caracterizada por uma simplicidade de compreensão (Beaulieu & Manoukian, 1994; Larsson, 1998; Barnes, 1999; Roberts, 2000; Florini, 2000; Szeremeta, 2005), sendo a participação pública influenciada pelo teor, forma e meios utilizados para veicular a informação (Koopmans 2003; Szeremeta, 2005; IAP, 2007). Isto está de acordo com os resultados obtidos no inquérito, já que o tipo de informação ( $p= 0,06$ ), o modo como esta é transmitida junto do cidadão ( $p= 0,07$ ), e a facilidade em compreender o teor da matéria veiculada ( $p= 0,05$ ), apresentaram-se como fatores que tendencialmente (por assumirem valores muito próximos de um  $p < 0,05$ ) se relacionam de um modo estatisticamente significativo, com a maior ou menor participação dos cidadãos nas decisões do território onde vivem.

A função informativa, essencial à participação pública, não é como já referido, por si só suficiente à formação de uma cidadania ativa, que exige envolvimento dos cidadãos. Este é, nas formas de participação tradicional, marcado por decorrer em fases tardias do processo de tomada de decisão (Vasconcelos, 2001). Tal situação não é desejável segundo a amostra utilizada no presente estudo, tendo a esmagadora maioria dos inquiridos (82,4%) considerado que é “desde o início do processo” que o cidadão deve ser chamado a pronunciar-se, o que está em linha com os resultados de diferentes estudos publicados (Ribeiro, 2005; Jacinto, 2005; Silva, 2013; Tomaz, 2016). Esta noção mostrou-se transversal em toda a amostra, revelando-se independente do grau ou nível de escolaridade dos indivíduos, já que não existiram diferenças estatisticamente significativas para esta questão entre os indivíduos com diferentes níveis de educação ( $p=0,299$ ).

Os resultados obtidos alinham-se com ideia de que “...quanto mais complexo é o problema a tratar, mais no início deve ser assegurada a participação”, dando-se desde essa altura espaço de debate e tempo aos participantes para perceberem a informação e a metodologia, criando-se as condições necessárias para que os interesses e valores de todos sejam conhecidos, permitindo-se diante das alternativas criativas que se geram e que são partilhadas pelos atores envolvidos ajustar o plano ao longo do desenvolvimento do processo, para que o mesmo se adapte às reais necessidades dos que habitam os territórios e daqueles que através de políticas, estratégias, planos e empreendimentos, têm a incumbência de geri-los (Vasconcelos & Fonseca, 2006; Vasconcelos et al., 2009, Vasconcelos et al., 2010, 2010a). Os resultados obtidos estão, ainda, em concordância com o estudo de Sexton (2013), que

afirma que o envolvimento dos cidadãos e demais interessados deve ser parte integrante de todas as fases da tomada de decisão. Só através desta proximidade entre atores podemos, como diz Secchi (2009), falar em governância.

### **MODELO DECISÓRIO**

Este tipo de modelo decisório mostra-se assim constituído por um conjunto de aspetos, que desafiam o sucesso da sua aplicação nas questões das políticas públicas, traduzindo-se em dificuldades na sua operacionalização (Vasconcelos, 2001; Ribeiro, 2005; Coglianese et al., 2008; Cruz, 2015; Dias, 2015; Kufukila, 2015). Isto está de acordo com os resultados obtidos no presente estudo, onde 78,6% dos inquiridos pensa que a estrutura do processo decisório não promove a participação dos cidadãos nas políticas públicas. No entanto, os cidadãos parecem estar mais atentos à real importância do seu papel na sociedade, valorando e percecionando o instrumento - participação pública, como um fator essencial ao desenvolvimento social que lhes permite tornarem-se atores ativos na gestão dos bens comuns que afetam o seu futuro, participando assim na diminuição do distanciamento entre a sociedade e o poder político, alterando a relação entre governados e governantes, e promovendo a implementação com êxito de instrumentos e de políticas públicas onde se revejam (Crespo, 2003; Carneiro, 2006; Teixeira, 2007; Milani, 2008; Cecílio, 2012; Sila & Almeida, 2013; Kleba et al., 2015). Tal ideia, está em linha com os resultados obtidos onde não se observou, uma associação estatisticamente significativa entre a ideia de que a estrutura do processo decisório não promove a participação dos cidadãos nas políticas públicas e o nível de participação existente ( $p=0,147$ ).

De uma má estrutura do processo decisório, resultará uma grande falha no envolvimento dos cidadãos ao longo das etapas constituintes do processo de decisão, desde a conceção até à implementação, e consequentemente uma falha no posterior apoio ao processo de cidadania, pois os cidadãos sentem-se frustrados com a noção de que as suas opiniões ou sugestões são solicitadas, apenas quando uma decisão final já foi tomada (Armstrong, 2013).

### **GOVERNÂNCIA**

A governância pressupõe uma interação e partilha (de competências e responsabilidades), representando uma via de prossecução do interesse público menos autoritária, hierarquizada e formalizada (Aragão, 2005); em que o trabalho em rede (parceria) predomina e enquadra formatos de participação que fomentam o diálogo com vários atores-chave em igualdade de circunstâncias, o debate e o espírito de intervenção, a integração dos interesses de todos os atores-chave, resultando a tomada de decisão com base no consenso (Innes & Booher, 2004; Dores, 2009).

A governância surge como uma nova divisa de resiliência diante da complexidade cavalgante da sociedade atual, exacerbada pelo fenómeno da globalização que assumiu foros de conceito major, e que impôs quais as dimensões escalares espaciais de maior abrangência a serem levadas em consideração quando se perspetiva o futuro de uma democracia, a qual deixou de ser um conceito concebível apenas à escala nacional (Alegre, 2006). O mundo está hoje organizado e interrelacionado através de redes físicas e virtuais. Estas redes assentes em atores, componentes e relações estratégicas complementam-se, influenciam-se e reforçam-se reciprocamente; permitindo ao cidadão instruído, consciente e atuante, retirar partido da sua existência, decifrando a natureza polimórfica dos territórios quanto às situações existentes e/ou desejadas (Cowen & Smith, 2009; Ferrão, 2010a).

O modelo de planeamento de matriz burocrático não é harmonizável com a situação descrita, a qual também não é ajustável com a lógica do modelo de nova gestão pública. A realidade inerente a áreas de elevada complexidade, risco e incerteza, como é o caso do ordenamento do território, demanda antes um modelo colaborativo/interativo que reconhece a natureza conjunta das decisões (Fishkin 1991; Shmueli et al., 2008; Landemore, 2012).

As práticas colaborativas foram, também, defendidas de forma quase unânime pela amostra estudada, com 94,8% de participantes a considerar que no processo de tomada de decisão o diálogo deve envolver governantes e governados; e 96,6% a defender que políticos e cidadãos deveriam de planejar em conjunto o local de residência dos segundos. A plataforma política entre nós existente não propicia nem estimula, contudo, o diálogo coletivo suficiente, a redistribuição do poder e a co-decisão. Pelo que, aquilo a que se assiste na esmagadora maioria dos casos é a um planeamento e a uma gestão territorial profundamente arreigados a um modelo centralista e descendente, em que os atores públicos emitem decisões e os cidadãos recebem-nas de forma passiva. O desejável seria, porém, que o sistema promovesse com efetividade e eficácia a participação e o envolvimento ativo dos cidadãos na definição e administração das políticas públicas em geral, e das relacionadas com o território em particular.

O maior ou menor envolvimento de cada cidadão nas políticas públicas depende em muito dos conhecimentos e recursos existentes, e da coragem para colocar em prática eficazmente os procedimentos de participação pública (Richardson & Mumford, 2002; Latour, 2004; Santos et al., 2006; Maguire & Truscott, 2006; Socher, 2008; Richardson, 2008; OECD, 2009; Socher et al., 2010; Brodie et al., 2011; EPA, 2015). Além disso, esse envolvimento está também, fortemente associado a dois fatores que se relacionam diretamente com a natureza humana e o seu carácter social: o primeiro deles é o interesse que o cidadão atribui às questões de natureza política, sendo que quanto menor for esse interesse menor será a probabilidade de participar, e inversamente; o segundo associa-se ao nível de integração e ao sentimento de pertença do cidadão à comunidade e local onde reside, sendo que quanto maior for esse nível de integração maior será o seu interesse pelos aspetos da vida da comunidade a

que pertence, e portanto maior a probabilidade de participação nos processos decisórios que à mesma digam respeito (Putnam, 1993; Hagerty et al., 1996; Evans, 1997; Motloch, 2000; Fontana, 2003; CLG, 2007; Muhajarine et al., 2008; Creasy et al., 2008; Richardson, 2008; Ahokas, 2010; Kitchen et al., 2015).

Os laços afetivos existentes com a comunidade e um sentido de solidariedade entre os seus elementos, traduz-se pela criação de uma densa rede de relações recíprocas “de vizinhança” que acabam por vincular os indivíduos a obrigações mútuas e a responsabilidades para a ação, resultando quase sempre numa cooperação com benefícios mútuos. Esta integração e sentimento condicionam assim a decisão do cidadão em participar ou não ativamente nas políticas que podem potencialmente afetar o local onde vive, independentemente de outros fatores, como por exemplo, o conhecimento que detém sobre as leis e os instrumentos de participação pública (Putnam, 1993; Mamdani & Wamba-dia-Wamba, 1995; Evans, 1997; Fontana, 2003; Choenarom et al., 2005; Mamdami, 2007; McCarthy, 2007; Muhajarine et al., 2008; Randall et al., 2008; Creasy et al., 2008; Carreira, 2009; Antonsich, 2010; Kitchen et al., 2015). Isto está de acordo com os resultados obtidos, já que a quase totalidade dos inquiridos (98,8%) considera que a população devia planear em conjunto com os centros de poder o local onde vive, porque “...é quem vive nos locais que sabe o que faz falta, onde faz falta, e quando faz falta”.

O facto da participação popular se mostrar muitas vezes limitada durante as fases cruciais do desenvolvimento das políticas, das instituições muitas vezes evitarem a comunicação com atores externos, e do público nem sempre ter acesso imediato à informação, que muitas vezes não tem a qualidade necessária à realização de uma participação efetiva, são desafios significativos que permanecem na participação pública (Coglianese et al., 2008).

Além deles, fatores como o desconhecimento, a distância do local de residência, a situação geográfica habitacional (campo ou cidade), o tempo despendido na ocupação laboral, a frustração gerada pela não inclusão nas decisões das sugestões dadas pelo público e outros interessados, a falta de acompanhamento, de objetivos claros, e a falta de investimento na capacitação; têm sido apontados como podendo influenciar e condicionar a capacidade dos cidadãos para aprender, participar e consequentemente desempenhar em pleno o exercício da cidadania (Matthews 1980; Herman et al 1982; Lipman & Caplan, 1992; Ozawa, 1996; Santos, 1997; Martinez & McMullin, 2004; Propst & Vliet, 2005; Larson & Lach, 2008; Vasconcelos & Fonseca, 2006; Shmueli et al., 2008; Dores, 2009; Iachini et al, 2009; Iaria et al., 2009; Konecny et al.,2011).

O mesmo se dirá, também, das características pessoais como a idade, o género, o estatuto socioeconómico, o nível de educação e a formação cultural, as quais implicam variações no modo como cada cidadão apreende a informação e como a processa em

conhecimento (Matthews 1980; Herman et al 1982; Lipman & Caplan, 1992; Iachini et al, 2009; Laria et al., 2009; Konecny et al., 2011). Representações especiais da informação, tais como o uso de mapas e de imagens tridimensionais, de modelos espaciais, fotos, diagramas, entre outros devem ser consideradas como ferramentas facilitadoras da comunicação com forte aptidão para potenciar a participação pública (Lee, 1983; Weeks, 2000; Soini, 2001; Norris, 2003; Clift, 2003; Szeremeta, 2005; Appleton & Lovett, 2005; Prendergast & Rybaczuk, 2005; Vanderhaegen & Muro, 2005; Bacic et al., 2006; Lewis & Sheppard, 2006; Laria et al., 2009; Hammond et al., 2011).

A participação pode ser vista como um investimento pilar feito por políticos e cidadãos, pois através dela é possível aumentar a legitimidade das decisões políticas, justificando a existência das sociedades democráticas que consideram os desejos, os valores, os interesses e a vontade real dos cidadãos (Fishkin 1991; Landemore, 2012). Trata-se, porém, de um investimento votado ao fracasso se em casos como os do presente estudo em que a participação falha em 91,9% por falta de tempo dos cidadãos. A realidade quotidiana demonstra que o cidadão tem efetivamente pouco tempo livre; pelo que, a organização e comunicação do máximo de informação no menor período de tempo possível, deverá ser uma obrigação da esfera política, de modo a estimular e promover o cidadão no contexto da participação pública (Weeks, 2000; Norris, 2003; Clift, 2003; Szeremeta, 2005). A participação pública como ferramenta indispensável ao planeamento e gestão territorial, redundará, em decisões emergentes mais adaptadas à realidade e às prioridades existentes e à criação de instrumentos de prossecução da política pública de ordenamento territorial mais sustentáveis e credíveis (Denhart & Denhart. 2000; Amorin, 2009).

Para assegurar soluções mais fundamentadas, completas e consensualizadas, os cidadãos podem e devem, por isso, ser envolvidos nos processos de tomada de decisão, e dispor da possibilidade de influenciar verdadeiramente as decisões que vierem a ser prolatadas. Cabe aos planeadores, valorizar a informação e as parcerias construídas, documentar as atividades da participação dos cidadãos e os seus resultados, e explicar no final de que forma essa mesma participação influenciou a tomada das decisões finais (Rhodes, 1996; Kooiman, 2000; Castro, 2003; Kissler & Heidemann, 2006; Prais, 2008; Montalvo, 2008; Wond & Macaulay, 2010; Díaz-Cayeros et al., 2014; Saboia et al., 2016). Como resultado, a esfera política mostrará aos cidadãos o quanto os seus esforços são valorizados. Ganham os políticos e ganham todos os cidadãos, ganha a economia, o território e o ambiente (Miskowiak, 2003).

A Constituição da República Portuguesa dispõe no n.º 1 do artigo 66º que “Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender”; consignando no n.º 2 que “Para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o

envolvimento e a participação dos cidadãos” dar cumprimento a uma série de tarefas, entre as quais se conta a de “ordenar e promover o ordenamento do território” (cfr. alínea b).

Ora, quando o envolvimento dos cidadãos é neste insuficiente e nele diminutos os níveis de participação, que se revela incómoda nos contextos de decisão pública em que é demandada (Vasconcelos et. al., 2009), então, o direito ao ambiente não está como se impunha convenientemente acautelado. O deficit democrático da política de ordenamento do território não escapou à perceção dos inquiridos no presente estudo, que questionados sobre o nível de afluência de pessoas nas reuniões promovidas para a discussão e transmissão de informação, afirmaram maioritariamente (67,2%) que não existiam muitos participantes nessas reuniões (cerca de 50% das sessões tinha entre 11 e 20 participantes), e que a representação em plateia dos cidadãos individualmente considerados apresentava apenas um escasso valor de 13,8%.

Os resultados obtidos vão de encontro à ideia de que nem sempre o sistema político-institucional presente nos países garante a criação e o funcionamento correto de uma cultura política democrática, a qual é uma peça valiosa para a legitimidade e estabilidade da democracia (Almond & Verba, 1992; Moisés, 1995). Daqui resulta a necessidade da procura de novos arranjos políticos distintos que se adaptem de modo funcional à realidade de cada região ou país (Przeworski et al., 2003). Afigura-se, pois recomendável que o Estado invista na educação cidadã, colocando em prática mecanismos formativos, de capacitação que proporcionem aos cidadãos uma maior compreensão dos problemas que os afetam, concedendo-lhes a oportunidade de entender as alternativas existentes, de reapreciarem as suas posições, facilitando a negociação e, subsequentemente, a possibilidade de criação de consensos na demanda por soluções mais adequadas para alcançar o desenvolvimento sustentável.

## **CONCLUSÕES e LINHAS ORIENTADORAS DE FUTURO**

---



## **Conclusões e Linhas Orientadoras de Futuro**

---

Este estudo visou perceber em que ponto está a sociedade portuguesa atual no que respeita à sua consciência social e à necessidade de participação pública no desenvolvimento do território de uma forma ordenada e sustentável. Através da caracterização das complexas inter-relações dos domínios da democracia, cidadania, participação pública e governância, no contexto da construção e gestão de territórios sustentáveis, em Portugal e da identificação dos aspetos críticos que condicionam o envolvimento dos cidadãos nos processos de decisão das políticas públicas, associados às intrincadas relações das redes construídas entre os atores da sociedade – organizações governamentais, organização não-governamentais e cidadãos, identificou tendências e trajetórias.

A investigação construiu-se a partir da observação da realidade portuguesa, de um estado da arte substancial e dos olhares dos cidadãos sobre este tema. Daqui se infere que o nível de participação pública é influenciado diretamente pelos seguintes fatores:

- 1) o nível de escolaridade dos cidadãos que afeta o modo ou forma de participação;
- 2) a compreensão dos cidadãos quanto às decisões e ações dos políticos;
- 3) os juízos de valor dos cidadãos em relação às decisões do poder político;
- 4) o conhecimento dos cidadãos quanto às leis e aos instrumentos legais;
- 5) a forma como os cidadãos avaliam o impacto das decisões públicas

Embora a maioria dos inquiridos tenha conhecimento acerca da existência da componente participativa nas ferramentas legais que regulam a política de ordenamento do território sabendo como ela aí é prevista, e conheça os principais instrumentos de planeamento e gestão territorial de nível municipal, mesmo assim não participa frequentemente nas decisões políticas que se relacionam com o local onde residem.

O facto de os inquiridos compreenderem as decisões tomadas pelo poder político local, não parece influenciar a sua participação nas ações de cidadania.

A informação revelou-se quanto ao seu teor e ao modo como é comunicada ao cidadão, como um fator muito importante na promoção da participação pública, sendo que o tipo de linguagem utilizada foi considerado como o principal obstáculo à transmissão dessa mesma informação.

A ideia de que o planeamento das políticas de ordenamento do território deverá ser realizado em conjunto entre cidadãos e governantes foi consensual na amostra. Isto resulta da



opinião de que são sobretudo as pessoas que vivem no local que melhor conhecem as suas necessidades e prioridades.

Além do mais, é um fator muito importante no estímulo à participação pública. Também foi possível verificar que, participam sobretudo nas políticas de ordenamento do território com o objetivo de valorizar o local onde vivem, os cidadãos que têm mais raízes sociais no mesmo.

A promoção da participação dos cidadãos nas políticas do sistema, pode ser conseguida com a ideia de que a sua opinião é válida na altura da tomada das decisões governativas. De igual modo, ações de promoção e estreitamento dos laços sociais entre os governantes e os cidadãos, revelam-se como altamente potenciadores de futuras ações conjuntas.

O estudo conclui assim que os cidadãos na sua maioria não confiam no sistema político, o qual se mostra desajustado. Sentem que a sua opinião não é valorizada e que portanto não vai ter qualquer tipo de influência na tomada final de decisão. O sentimento de desconfiança no sistema político, acabará por tirar a legitimidade ética aos indivíduos democraticamente eleitos para governar, a quem cabe teoricamente a obrigação de defenderem os interesses dos cidadãos que os elegeram. Os cidadãos não se reveem pois neste modelo, e como consequência acabam por não participar de forma ativa nas tomadas de decisões. A participação pública mostra-se assim de baixo nível e em muitos casos alienada relativamente às políticas públicas de bens comuns como por exemplo, o território: não enriquecendo assim, o poder político a quem cabe as decisões. A necessidade de promoção do cidadão nos processos de participação pública pretende-se que seja cada vez maior, de modo a que se consiga desenvolver de um modo justo e sustentável o território nacional.

A quase totalidade destes indivíduos (98,8%) considera que a população devia planear em conjunto o local onde vive, porque "...é quem vive nos locais que sabe o que faz falta, onde faz falta, e quando faz falta". A esmagadora maioria dos inquiridos (82,4%) considerou que é "desde o início do processo" que o cidadão deve ser chamado a pronunciar-se". Esta noção mostrou-se transversal a toda a amostra.

O nível ou grau de escolaridade influencia a participação dos cidadãos quanto à forma como estes percecionam, participam, e realizam o seu envolvimento no sistema político; mas não quanto ao facto de serem mais ou menos participativos, já que a educação não se limita apenas aos muros da escola.

Quanto às ferramentas para aumentar a participação dos cidadãos os inquiridos mencionaram uma série de recomendações das quais se destacam:

- ✓ Delinear de modo urgente novas formas de aproximação entre as esferas pública e privada, e dos cidadãos às políticas públicas de base local que potenciem a saúde do sistema democrático e promovam o desenvolvimento sustentável (social, económico e ambiental) do território nacional (e.g., aumentar o contacto com a população, tornarem os processos mais transparentes).
- ✓ Diligenciar para que o sistema político assegure além da informação o conhecimento/esclarecimento da mesma, atempadamente de forma a permitir o debate efetivo e a participação plural na tomada das decisões finais. E que garanta que no final de cada processo participativo os resultados são apresentados aos cidadãos, de modo a potenciar a importância da sua participação.
- ✓ Incutir nos governantes a ideia de que a participação pública deverá ser inicialmente estimulada nas micro-esferas das arenas locais, antes de qualquer outro envolvimento em grau escalar superior ao municipal.

Face ao exposto, resta neste momento aferir se as hipóteses levantadas na investigação se mostram ou não validadas.

Assim, e no que respeita à primeira hipótese formulada - que consiste em saber se o sistema político vigente, as instituições e estruturas governamentais e administrativas que o compõem, e as políticas e ações que empreendem, refletem as ideias e os interesses dos cidadãos, individual e/ou coletivamente considerados, prosseguindo a finalidade de aprofundamento da democracia participativa proclamada pela Constituição da República Portuguesa no seu artigo 2º, a resposta possível é a de que ficam aquém desta finalidade, quando vistas pelo cidadão. Efetivamente a expansão da democracia participativa demanda, pelo menos no que concerne aos cidadãos individualmente considerados, maiores níveis de confiança político-institucional, que as estruturas do Estado não têm conseguido incutir e que aqueles não se sentem ainda fortemente motivados a reivindicar. A verdadeira democracia participativa exige que haja mecanismos ao nível da promoção de uma cultura de cidadania ativa, algo que ainda se encontra numa fase preliminar; carecendo, desde logo, para se intensificar, que os cidadãos compreendam não só os seus direitos, mas também as suas responsabilidades, assumindo uma postura pró-ativa; e simultaneamente, que aqueles que os representam e que assumem mandato para defesa dos seus interesses os auscultem, ponderem e valorizem as suas opiniões nas decisões que a eles respeitem e direta ou indiretamente os afetem.

Por outro lado, quanto à segunda das hipóteses formuladas na investigação, que procura aferir se uma verdadeira democracia participativa é limitada por mecanismos e relações ambíguas estabelecidas entre os interesses público e privados, as quais se traduzem em decisões e políticas que não contemplam os anseios, expectativas, opiniões, sugestões, interesses e necessidades dos cidadãos, a resposta mostra-se claramente afirmativa na

perspetiva do cidadão. De facto se nos planos da configuração e da gestão de bens comuns, como é o caso do território em particular e do ambiente em geral, as relações entre público e privado não podem ser ambíguas, convergindo antes na procura de soluções; o certo é que, não se tem conseguido estabelecer um diálogo transparente e claro entre as duas esferas. A esfera pública encontra-se enformada por um modelo decisório verticalizado e centralizado que não promove uma participação ativa dos cidadãos, o que constitui por si só um impedimento para esta evolução; a qual é, igualmente, travada por políticas que assumindo que o conhecimento técnico-científico é uma espécie de alfa e ómega na defesa dos interesses coletivos, acabam por descurar os cidadãos, não respondendo aos seus anseios e interesses, desejos e expectativas. Por outro lado, neste processo os cidadãos também não assumem uma verdadeira cidadania ativa, a qual implica envolvimento na coisa pública. Na verdade, ficam-se os mesmos muitas vezes no catálogo de direitos e na defesa dos seus interesses particulares, tantas vezes divergentes entre si, esquecendo-se que ao seu lado figura o da assunção de responsabilidades. Ora, quando estas são negligenciadas a procura de soluções para os problemas complexos que afetam os bens públicos comuns fica refém de duas visões distintas que se incompatibilizam - publico e o privado.

O manancial de resultados permite apontar linhas orientadoras de futuro, nomeadamente:

- ✓ se perspetivem de modo urgente novas formas de aproximação entre as esferas pública e privada, que potenciem a saúde do sistema democrático e promovam o desenvolvimento sustentável (social, económico e ambiental) do território nacional;
- ✓ se estimule a aproximação dos cidadãos às políticas locais, já que é com estas que aqueles mais se identificam e são estas que mais afetam diretamente o território onde os indivíduos se inserem no seu contexto social, económico e ambiental;
- ✓ se assegure o envolvimento significativo dos cidadãos nos processos decisórios que tenham por objeto bens comuns, despertando na população a consciência da importância do seu papel. Mais do que qualquer ator da esfera política, é o cidadão que enquanto indivíduo inserido num determinado território consegue fazer a identificação dos problemas existentes, e também estabelecer prioridades com base na sua experiência de vida;
- ✓ se imponha à esfera pública que disponibilize aos cidadãos, atempadamente e de modo fácil o acesso a uma informação de boa qualidade, não descurando as particularidades ou características de cada grupo de indivíduos, como por exemplo, a idade ou o nível de educação, por forma a garantir que a informação seja assim perceptível para todos. Para tal deverão utilizar-se meios tecnológicos mais atrativos,

como por exemplo, os modelos tridimensionais do território, ou as animações interativas que estimulam a participação indispensável de todos os cidadãos;

✓ se diligencie para que o sistema político assegure que todos os indivíduos além de serem informados, consigam adquirir o conhecimento de todos os bens comuns, podendo desse modo, existir debate efetivo e participação plural na tomada das decisões finais face a esses bens ainda que de modos diferentes;

✓ se garanta que no final de cada processo de participação pública, os resultados são apresentados aos cidadãos, potenciando assim a noção da importância da sua participação; esbater-se-á então a ideia enraizada de que cada indivíduo não está apenas a ser utilizado como elemento ilustrativo do processo ou para fornecer informações que não são necessariamente utilizadas pelos decisores. Considera-se que esta prática tem sentido positivo e que se traduzirá no futuro num maior nível de participação, promovendo o desenvolvimento da democracia saudável;

✓ se demande aos responsáveis políticos que conduzam todos os processos decisórios sobre os bens comuns, sempre com base no máximo de informação real, preferencialmente obtida nas opiniões dos cidadãos, com transparência e de modo a criar e sustentar um sentimento de confiança nas instituições, nos instrumentos legais, na política e no sistema adotado em si mesmo, fomentando desta forma uma comunicação alargada entre as esferas pública e privada da qual resulte o equilíbrio e bem estar social, económico e ambiental, ou seja, o desenvolvimento sustentável;

✓ se incute nos governantes a ideia de que a participação pública deverá ser inicialmente estimulada nas microesferas das políticas locais, após o que os cidadãos estarão mais atentos, informados e sensibilizados para intervenções mais ativas e regulares em dimensões superiores à municipal.

Das análises realizadas, conclui-se assim que faz sentido decompor a avaliação que os portugueses fazem da sua democracia quanto às diferentes dimensões ligadas ao exercício das liberdades cívicas e políticas.

Falar de "Participação Pública: Fatores e Comportamentos de Cidadania Ativa na Construção e Gestão dos Territórios sustentáveis" é falar do estudo dos motivos e das práticas que influenciam a participação dos cidadãos nas políticas públicas nas áreas do planeamento e gestão territorial e ambiental. Algumas dessas dimensões são avaliadas de forma globalmente positiva, e outras são-no de forma globalmente negativa.

É associar no estudo o que pensa o cidadão sobre as instituições, os instrumentos legais existentes, e as condutas dos políticos eleitos por si, e quais são os parâmetros que podem ampliar o funcionamento da democracia participativa e da governância colaborativa.

O sistema democrático confere aos cidadãos responsabilidades que vão muito além do simples ato eleitoral, exigindo a sua participação na vida pública. Esta participação reveste-se de particular importância nas políticas públicas de planeamento e gestão territorial e ambiental.

Os resultados obtidos com o presente estudo mostram que o sistema democrático é capaz de conviver com dois síndromes opostos no que respeita ao seu funcionamento. O sentimento de desconfiança e/ou de insatisfação experimentado pela maioria dos cidadãos, que poderia associar-se a uma atitude de indiferença destes face ao sistema político, promovendo a distância e a alienação em relação aos seus direitos e deveres, mas que, de acordo com os resultados não influencia o nível de participação dos cidadãos nas tomadas de decisão, mas apenas o modo como esta participação se realiza.

O estudo permitiu identificar ideias, relações e até mesmo mecanismos potenciadores da participação do cidadão na sociedade civil, ajudando a perspetivar novas abordagens da participação dos cidadãos no planeamento e gestão do território na sua globalidade nomeadamente nos domínios do ambiente e urbanismo.

Foi assim possível verificar que a participação voluntária dos cidadãos nos processos decisórios é muito baixa, sendo o principal fator apontado para tal, a falta de tempo que se prende com o ritmo frenético da vida quotidiana das pessoas.

Em suma, os resultados apontam para uma necessidade crescente de intervenção na política pública por parte dos cidadãos assegurando assim a presença de uma cidadania ativa, a qual se vai desenvolvendo através de experiências múltiplas, entre as quais se contabilizam os chamados Laboratórios de Democracia. Estes asseguram, por seu lado, a criação e o acesso a nova informação, a qual depois de analisada permitirá aos constituintes do sistema político criarem novas linhas orientadoras que objetivem o reforço prático, real e funcional da participação pública na Construção e Gestão de Territórios Sustentáveis. É com base nesta relação bidirecional interdependente entre a Cidadania Ativa e os Laboratórios de Democracia que se influenciam mutuamente, que surge lugar ao desenvolvimento de uma Democracia mais justa e global com base numa lógica colaborativa, que melhor sirva todos os atores-chave constituintes de um Estado na gestão correta dos bens comuns.

Perspetiva-se assim a continuidade do presente estudo, de modo a identificar novos fatores e a conhecer melhor as intrincadas relações socioeconómicas que influenciam a

participação pública e, conseqüentemente, a saúde do sistema democrático na construção de territórios sustentáveis.



## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

---







## Referências Bibliográficas

---

Abbott, P. & Sapsford, R.(2005).Living on the margins: Older people, place and social exclusion. *Policy Studies*, 26(1), 29–46.DOI:10.1080/01442870500041660

Abelson. (2004). *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*. McGill-Queen's University Press.

Abelson, J.; Eyles,J.; McLeod,C.; Collins,P.; McMullan,C & Forest P.G.(2003)a.Does deliberation make a difference? Results from a citizens panel study of health goals priority setting. *Health Policy*, 66: 95-106. DOI: 10.1016/S0168-8510(03)00048-4

Abelson, J.; Forest, P.G.; Eyles, J.; Smith,P.; Martin, E. & Gauvin, F.P.(2003)b. Deliberations about deliberative methods: issues in the design and evaluation of public participation process, *Social Science and Medicine*, 57: 239-251. DOI:10.1016/S0277-9536(02)00343-X

Abelson, J. & Eyles, J. (2004).Public Participation and Citizen Governance in the Canadian Health System.In: *Changing Health Care in Canada: The Romanow Papers*, Volume 2.Forest, T. McIntosh and G. Marchildon (eds.) University of Toronto Press:279-311

Abelson, J. & Gauvin, F-P.(2006). Assessing the impacts of public participation: concepts, evidence and policy implications. *Canadian Policy Research Networks*.

Abers, R.N.(2000). *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, USA

Abrucio, F.L.(2005). Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In:Bresser P; Spink P (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 6 edição, FGV, São Paulo, Brasil

Adrià, R.(2010). Una visió introductoria sobre la democràcia directa en Estats Units. Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS), Universitat Autònoma de Barcelona, Spain.

Afgan, N.H. & Carvalho M.G. (2010). The Knowledge Society: A Sustainability Paradigm. *CADMUS Journal*,1(1):28-41

Águila, R.Del.(2010).La Participación Política como generadora de educación cívica y gobernabilidad. In: *Revista Iberoamericana de Educación*, 12.

Ahmed, S.A. & Ali S.M.(2011).People as partners: facilitating people's participation in public-private partnership for solid waste management. *Habitat Int*, 30:781-796.

Ahokas, L.(2010).Promoting immigrants' democratic participation and integration. EPACE theme Publication, Tampere, Finland, ISBN 978-952-259-008-4

Albrecht, S.(2008).The Human Security Approach to Direct and Structural Violence. In: *SIPRI Yearbook 208. Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford University Press, 4<sup>th</sup> Edition

Alcamo, J., van Vuuren, D., Cramer, W., Alder, J., Bennett, E., et al. (2005).Changes in ecosystem services and their drivers across the scenarios. In: Carpenter SR, Pingali PL, Bennett EM, Zurek MB, editors. *Ecosystems and Human Well-being: Scenarios*. Washington, DC: Island; 297–373

Alegre, M.(2006).Cidadania e formas de participação cívica. Clube dos Pensadores. Acedido em: <http://www.manuelalegre.com/302000/1/000274,000001/index.htm>

Allen, B.L.(2007).Environmental justice and expert knowledge in the wake of a disaster. *Social Studies of Science* 37(1):103–110.

Almeida, J.F.(2000). Os Portugueses e o Ambiente – I Inquérito Nacional às Representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente. Oeiras: Celta Editora

Almeida, J.F. et al.(2001). II Inquérito Nacional “Os portugueses e o ambiente”. *Observa – Observatório de Ambiente, Sociedade e Opinião Pública.*: Oeiras: Celta Editora, 39

Almeida, D.R.(2014). Representação como processo: a relação Estado/sociedade na teoria política contemporânea. *Revista de Sociologia e Política*, 22 (50):175-199. <https://dx.doi.org/10.15901678-987314225011>

Alverga, C.F.R.P.de.(2003). Democracia Representativa e Democracia Participativa no Pensamento Político de Locke e Rousseau. Tese de Mestre em Ciência, apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília

Alves, G.L.(2001). A escola pública desde meados do século XIX. In: A produção da escola pública contemporânea. Campo Grande, MS: ed. UFMS; Campinas, SP: Autores associados

Alves, R. (2001). Planeamento e Ordenamento do Território e o Estado Português – contributos para uma intervenção renovada. IST, Lisboa.

Alves, N.A.C.(2006). Investigação por inquérito. Departamento de Matematica Aplicada, Ponta Delgada, Universidade dos Açores

Amado, M.P.(2002). O processo do planeamento urbano sustentável. Dissertação para a obtenção do grau académico de doutor em Ciências da Engenharia do Ambiente na especialidade de Planeamento e Ordenamento do Território, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Nova de Lisboa

Amado, M.P. (2005). Planeamento urbano sustentável. 2ª edição Editora Caleidoscópio, Edição e Artes Gráfica, Lisboa

Amado, M.P. (2007). Planeamento Urbano Sustentável. 2ª edição, Editora Caleidoscópio, Edição e Artes Gráfica, Lisboa

Amaral, A.C.(2008).Cidadania e Revolução na Política de Aristóteles Coleção: Teses LUSOSOFIA: PRESS,Universidade da Beira Interior,Covilhã,. Acedido em: [http://www.lusosofia.net/textos/antonio\\_amaral\\_revolucao\\_politica\\_aristoteles.pdf](http://www.lusosofia.net/textos/antonio_amaral_revolucao_politica_aristoteles.pdf)

Amaro, A; Póvoa, A; Macedo, L.(2005). A arte de fazer questionários. Metodologias de Investigação em Educação. Faculdade de Ciências, Universidade do Porto

Amorim, C.M.R. (2009). Ordenamento e Planeamento Ambiental de Zona Costeira: Balanços e Perspetivas. Tese de Mestrado em Ciências do Ambiente, Universidade do Minho. Acedido em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/9767/3/Tese%20final%20-%20Parte%20II.pdf>

Amorim, M.S.S.( 2007). Cidadania e Participação Democrática. Anais do II Seminário Nacional de Movimentos Sociais, Participação e Democracia; 5-27 de Abril,UFSC, Florianópolis, Brasil

Andraden, G.S & Rhodes, J.R.(2012).Protected areas and local communities:an inevitable partnership toward successful conservation strategies? *Ecology and Society*,17(4), 14.

Andersson, E., Barthel, S., Borgström, S. et al (2014) Reconnecting cities to the biosphere: stewardship of green infrastructure and urban ecosystem services. *Ambio* 43:445–453. doi:10.1007/s13280-014-0506-y

Andrade, A.; Rossetti, J. P. (2009). Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências. 2. ed. São Paulo: Atlas

Andre, P.; Enserink, B.; Connor, D. & Croal, P.(2006).Public Participation International Best Practice Principles. Special Publication. International Association for Impact Assessment, Series No 4, Fargo,USA.

Angel, S.(2011) Making Room for a Planet of Cities. Policy Focus Report/Code PF027, Lincoln Institute of Land Policy

Annan, K. (1998).The Quiet Revolution. *Global Governance*, 4 (2):123-38

Annan, K. (2006). Knowledge societies: The way forward to build a better world. UNESCO. Acedido em: [http://en.unesco.org/70years/knowledge\\_societies\\_way\\_forward\\_better\\_world](http://en.unesco.org/70years/knowledge_societies_way_forward_better_world)

Antoniutti, C.L.(2012). Política e Economia da Informação - Práticas informacionais e políticas no espaço virtual. XIII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação – XIII ENANCIB 2012 GT 05, São Paulo, Brasil.

Antonsich, M. (2010).Searching for belonging – an analytical framework. *Geography Compass*; 4(6):644–659. doi: 10.1111/j.1749-8198.2009.00317

Antunes, P.; Kallis, G.; Videira, N. & Santos, R.(2009). Participation and evaluation for sustainable river basin governance. *Ecological Economics*, 68: 931-939.

Appelstrand, M. (2002). Participation and societal values: the challenge for lawmakers and policy practitioners. *Forest Policy and Economics*. 4:281–290.

Appleton, K. & Lovett, A.(2005).GIS-based visualisation of development proposals: reactions from planning and related professionals. *Comput Environ Urban Syst*. 29(3):321–339.

Aragão, A.(2005).A Governância na Constituição Europeia: uma oportunidade perdida?. *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Lucas Pires*. Coimbra: FDUC :105-166.

Aranha, M.L de. (1996).História da educação. 2 ed., Editora Moderna, São Paulo, Brasil

Araújo, J. F.(2007). Avaliação da Gestão Pública: a administração pós-burocrática. Universidade do Minho. Comunicação apresentada na Conferência da UNED, Corunha, Espanha, 21 de novembro. UNED. Acedido em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/8309/3/ArtigoUNED.pdf>

Araújo, A.A. (2014). Participação Da Sociedade Na Decisão Urbana. Dissertação de Mestrado apresentada à Escola Politécnica da Universidade Federal do Rio de Janeiro, para obtenção do título de Mestre em Engenharia Urbana.

Araújo, A.A. & Michalka C. (2014). Regularizar a participação popular pode ser a saída para a atual crise da democracia representativa. *Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades*, 1(7): 1-14. Acedido em: [http://amigosdanatureza.org.br/publicacoes/index.php/gerenciamento\\_de\\_cidades/article/view/526](http://amigosdanatureza.org.br/publicacoes/index.php/gerenciamento_de_cidades/article/view/526) .

Aristoteles.(1998).Política. Lisboa: Vega Universidade/ciências Sociais e Políticas

Aristotle. (2004). The Art of Rhetoric (H. C. Lawson-Tancred, Trans. with Introduction and Notes). London: Penguin Books.

- Aristóteles. (2006). *Ética a Nicómaco*. 2ª Edição. Lisboa: Quetzal Editores
- Armstrong, E. (2013). The Role of Active Participation and The Role of Active Participation and Citizen Engagement in Good Governance Citizen Engagement in Good Governance. Division for Public Administration and Development Management (DPADM/DESA), 10 September, New York, USA. Acedido em: <http://www.un.org/esa/socdev/egms/docs/2013/EmpowermentPolicies/Elia%20Armstrong%20presentation.pdf>
- Arnstein, S.R.(1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, 35 (4):216-224, .In: Medeiros, J.P.; Borges, D.J. 2007. Participação cidadã no planejamento das ações da Emater-RN. *RAP*, Rio de Janeiro 41(1):63-81, Jan./Fev. 2007
- Arnstein, S. (2002). Uma escada da participação cidadã. *Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE*, 2ª ed., Porto Alegre. 2:4-13
- Arraes, N.M. (2002). *Desenvolvimento Sustentável e a participação popular nos processos de agenda 21 local brasileiros*. Tese de Doutorado em engenharia Civil, Universidade de Campinas, Campinas, SP, Brasil
- Aspinwall, M.(2002). 'Preferring Europe: Ideology and National Preferences on European Integration.' *European Union Politics*, 3:81-111.
- Avelar, L.(2004). Participação Política. In: Avelar, Lúcia; Cintra, Antônio Octávio (Orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Unesp.
- Avritzer, L. (2000). Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (50), 25-46. <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452000000200003>
- Avritzer, L. (2002). *Democracy and the Public Space in Latin America*. New Jersey: Princeton University Press, USA.
- Azambuja, D.(1998). *Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Globo, Brasil.
- Axinn, W.G., & Ghimire, D.J. (2011). Social Organization, Population, and Land Use. *AJS; American Journal of Sociology*, 117(1), 209–258. <http://doi.org/10.1086/661072>
- Bächtold, C.(2012). *Noções de Administração Pública*. Instituto Federal Paraná, Curitiba-PR,
- Bacic, I.L.Z.; Rossiter, D.G.; Bregt, A.K.(2006). Using spatial information to improve collective understanding of shared environmental problems at watershed level. *Landscape Urban Plan*. 77(1–2):54–66.
- Bana & Costa, C.(1998). *Avaliação de Projetos e Decisão Pública – Folhas da Cadeira*, Instituto Superior Técnico, Lisboa.
- Banister, D. (2012). Assessing the reality—Transport and land use planning to achieve sustainability. *Journal Of Transport And Land Use*, 5(4):1-14, doi: 10.5198/jtlu.v5i3.388
- Banister, D. (2007). Cities, Urban Form and Sprawl: A European Perspective. ECMT Round Table 137:113-142 and paper presented at the OECD/ECMT Regional Conference Workshop, Berkeley, CA, March 2006
- Baranoski, M.C.R.; Moreira D, Cançado A.T.M, Bourgiugnon J., Luiz D.E.(2009). *As Perspetivas da ampliação da cidadania da criança e do adolescente e a adoção por pessoas em uniões homoafetivas*. Ponta Gross, Brasil
- Barata-Moura, J.(2003). A Cidadania como Cultivo. In: *Philosophica*, 22:83-98
- Barbalet, J.M.(1989). *A cidadania*. Lisboa: Editorial Estampa, Portugal

Barbieri, J.C. & Cajazeira, J.E.R.(2009).Responsabilidade social empresarial e empresa sustentável: da teoria à prática. São Paulo: Saraiva

Barnes, M.(1999).Researching Public Participation. Local Government Studies, London,25(4)

Barros, D.(2009).Governança De Processos: Proposição De Um Modelo Teórico De Governança Para A Gestão De Processos. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa Engenharia de Produção, COPPE/UFRJ

Barroso, S.(2014). Desenvolvimento urbano das políticas europeias à região de Lisboa e vale do tejo. Ciclo de Conferencias urbanismo/ Ambiente/ Desenvolvimento Regional, CEDRU- Centro de Estudos de Desenvolvimento Regional e Urbano, Lisboa

Bartelmus, P. (1994). Environmental Growth and Development. Routledge, London, UK

Bartels L.(2003).Economic Inequality and Polítical Representation Project on the Social Dimensions of Inequality .Princeton University ,Princeton. Nj

Barton; B.(2002).Underlying concepts and theoretical issues in public participation in resources development

Barzelay, M. (2001) The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue. Los Angeles: University of California Press, 2001.

Baud, P., Bourgeat, S. & Bras, C.(1999). Dicionário de Geografia. Plátano Editora

Beaulieu, R. & Manoukian, V.(1994).Participatory development: a brief review of CIDA's Experience and Potential.[S.l]: Canadian International Development Agency

Becker, D.; Harris, C.; Nielsen,E. & McLaughlin, W.(2004). A comparison of a technical and a participatory application of social impact assessment. Impact Assess Proj Apprais, 22 (3):177–189

Beierle, T.C.(1999). Using social goals to evaluate public participation in environmental decisions. Review of Policy Research, 16: 75–103. doi:10.1111/j.1541-1338.1999.tb00879.x

Beierle, T.C.(2002).The quality of stakeholder-based decisions. Risk Anal, 22:739–749.

Beirele,T.C. & Cayford J.(2002).Democracy in Practice: Public Participation in Environmental Decisions. Ed. Resources for the Future, ISBN: 1891853546, 9781891853548

Beierle, T.C. & Konisky, D.M.(2009).Values, conflict, and trust in participatory environmental planning. Journal of Policy Analysis and Management. 19(4):587–602,

Bélanger-Gravel A; Gauvin L; Fuller D; Drouin L.(2015).Implementing a Public Bicycle Share Program: Impact on Perceptions and Support for Public Policies for Active Transportation. J Phys Act Health 2015 Apr;12(4):477-82. DOI: 10.1123/jpah.2013-0206.

Bell, J. (1993). Doing your research project. Buckingham, England: Open University Press

Benevides, M. V.(1994)a.A cidadania ativa: Referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Editora-Ática;208 p.

Benevides, M.V.(1994)b.Cidadania e Democracia. Lua Nova, São Paulo, 32:5-16.

Benhabib, S. (1996). *The Democratic Moment and the Problem of Difference*. in *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, ed. Seyla Benhabib, Princeton: Princeton University Press

Béraud, M.; Castel, N.; Eydoux, A.; Fériel, E.; Higélé, J.P.; Grégoire, M. (2011). *L'Impact du rSa sur la Demande de Travail . Le rSa, un Outil de Gestion de la Main d'oeuvre ou une Composante de la Responsabilité Sociale des Entreprises?* Comité National d'Évaluation du rSa, Annexe 9. Acedido em: [http://www.solidarite.gouv.fr/IMG/pdf/Annexe\\_9\\_L\\_impact\\_du\\_rSa\\_sur\\_la\\_de-mande\\_de\\_travail.pdf](http://www.solidarite.gouv.fr/IMG/pdf/Annexe_9_L_impact_du_rSa_sur_la_de-mande_de_travail.pdf)

Bernardes, W.L.M.(1995). *Constituição, Cidadania, e Estado de Direito*. 179-190  
Bernt M., Cocks M., Couch C., Grossmann K., Haase A., et al.. (2012) *Policy Response, Governance and Future Directions*, Shrink Smart Research Brief No. 2, Helmholtz Centre for Environmental Research – UFZ, Leipzig. Acedido em: [www.shrinksmart.eu](http://www.shrinksmart.eu).

Berutti, F.(2010). *Caminhos do Homem*. [S.l.]: Base editorial, ISBN 978-85-7905-480-8

Bevir, M.(2011). *Governança Democrática: Uma Genealogia*. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 19(39):103-114

Bhargava, V. (2015). *Engaging Citizens and Civil Society to Promote Good Governance and Development Effectiveness* . ISSUE 23

Bhargava, V.(2015). *The Governance Brief: Engaging Citizens and Civil Society to Promote Good Governance and Development Effectiveness* (23). Asian Development Bank. License: CC BY 3.0 IGO; DOI:<http://hdl.handle.net/11540/5117>.

Biesta, G. (2017). *Para além da aprendizagem - Educação democrática para um futuro humano*. Editora Autêntica. ISBN: 8582172249

Bjerregaard, R.(1998). *Getting Europe's waters cleaner: getting the citizens involved*. *Water Policy*, 1:73–80

Blackstock, K. L.; Kelly, G. J. & Horsey, B. L.(2007). *Developing and applying a framework to evaluate participatory research for sustainability*. *Ecological Economics*, 60:726 – 742

Blondiaux, L.(2008). *Le nouvel esprit de la démocratie*. Paris: Seuil.

Bobbio, N.(1987). *O Futuro da Democracia: Uma Defesa das Regras do Jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, Brasil.

Bobbio, N.(2000). *Teoria geral da Política*. Tradução de Daniela B. Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier.

Bochenek, A.A.(2008). *A Governância e o Princípio da Coerência: Considerações Preambulares*. *Revista de Doutrina do TRF* 4, 23. Porto Alegre. Acedido em: [http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao023/Antonio\\_Bochenek.html](http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao023/Antonio_Bochenek.html).

Bochenek, G.(2008). *A (ine)eficácia da implementação da lei de cotas para mulheres na política brasileira*. Programa de mestrado *Relações de Trabalho, desigualdades Sociais e Sindicalismo*. Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra.

Bochenek, A.C., Dalazoana, V., & Rissetti, V.R. (2013). *Good governance e o Conselho Nacional de Justiça*. *Revista Direito GV*, 9(2):535-554. <https://dx.doi.org/10.1590/S1808-24322013000200007>

Bonavides, P. (1985). Política e Constituição - os Caminhos da Democracia. Editora - Forense, Brasil

Bonavides, P. (2001). Ciência Política. 10ed. rev. atual. São Paulo: Editora Ática Malheiros, Brasil

Borges, L.F.X.; Serrão, C.F.B.(2005). Aspectos de governança corporativa moderna no Brasil. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, 12(24):111-148

Botrel, M.; Araújo, P.G. & Pereira, J.R.(2010). Entre a Gestão Pública e a Gestão Social de Bens Culturais no Brasil. In Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, 4, Lavras. Anais, Lavras: INCUBACOOOP.

Boudon, R.(1990). Os métodos em Sociologia, Lisboa, Rolim  
Bovaird, T. & Löffler, E. (2003). Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies. International Review of Administrative Sciences, 69(3):313–328.

Bowler, D; Buyung-Ali, L; Knight, T; Pullin, A.(2010). A Systematic Review of Evidence for the Added Benefits to Health of Exposure to Natural Environments. BMC Public Health, 10,(456). doi: 10.1186/1471-2458-10-456.

Braga, T.M.(2013). Desenvolvimento local endógeno e suas aplicações na formulação de políticas municipais: descentralização/participação ou fragmentação/estratégias de legitimação? Anais: Encontros Nacionais da ANPUR, v. 8

Brandão, C. R. (1985). O que é educação. 16ª Edição, São Paulo: Brasiliense, Brasil.

Branquinho, D. & Simões, C. (2011). Norma de Metadados do ordenamento do Território. Publicações DGOTDU, F1.0, Outubro.

Bresser-Pereira, L.C.(1998). Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na Perspetiva internacional. 34ª ed. São Paulo; Brasília: ENAP, Brasil.

Brito, A.J.; Castro, A.R.; Melo, L.F. (1999). Conferência Nacional Sobre A Qualidade Do Ambiente, 6, Lisboa- Actas Lisboa : Universidade Nova, 3:59-68

Brito, M.N.C.(2001). Género e cidadania: Referenciais Analíticos. Estudos Feministas, 1:291

Brito, A.A.A.(2012). Sucintas abstrações sobre a cidadania, à luz de Aristóteles, Hobbes, Weber e Marshall. Acedido em: <https://jus.com.br/artigos/21042/sucintas-abstracoes-sobre-a-cidadania-a-luz-de-aristoteles-hobbes-weber-e-marshall>

Brodie, E; Hughes, T; Jochum, V; Miller, S; Ockenden, N; & Warburton, D. 2011. Pathways through Participation: What creates and sustains active citizenship?

Brondani, C. (2012). Virtudes Cívicas na Filosofia de Hobbes. intuitio, 5 (1). ISSN 1983-4012, Porto Alegre, Brazil

Brown, L.R.(2000). State of the world 2000: a Worldwatch Institute report on progress toward a sustainable society. New York, NY: W.W. Norton & Company, Inc

Bruns, A. & Gee, K.(2009). From state-centered decision-making to participatory governance. GAIA, 18:150–157

Budge, I. (2001). Direct democracy. In: Clarke, Paul A.B.; Foweraker, Joe. Encyclopedia of Political Thought. Taylor & Francis. ISBN 9780415193962

Buchy, M. & Hoverman, S. (2000). Understanding public participation in forest planning: a review. Forest Policy and Economics, 1:15–25.



Bühlmann, M., Merkel, W. & Wessels, B. (2007). *The Quality of Democracy: Democracy Barometer for Established Democracies. NCCR Working Paper*, Zurich/Berlin: University of Zurich/Wissenschaftszentrum für Sozialforschung.

Burby, R.J.(2003). *Making Plans that Matter: Citizen Involvement and Government Action*. Journal of the American Planning Association. 69(4):33-49.

Burdge, R.J. & Robertson, R.A.(1990). *Social Impact Assessment and the public involvement process*. Environmental Impact Assessment Review. 10 (1/2):81-90

Burnett, G.; Jaeger, P.T.; Thompson, K.M.(2008). *Normative behavior and information: The social aspects of information access*. Library & Information Science Research 30, pp. 56-66

Buyx, A., Del Savio, L., Prainsack, B., Völzke, H.(2017). *Every participant is a PI. Citizen science and participatory governance in population studies*. Int J Epidemiol. Jan 17. pii: dyw204. doi: 10.1093/ije/dyw20

Caetano, P.M.D. & Ogera RC. (1996). *Aspetos da participação pública em planejamento ambiental*. In: São Paulo (Cidade). Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente. *Que sigla é esta?* São Paulo: Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente

Callahan, M.(2005). *Institutionalizing participation and governance? New participative structures in local government in Ireland*. Public Administration, 83(4):909-929

Callon, M.(1999). *The role of lay people in the production and dissemination of scientific knowledge*. Sci Tech Soc, 4:81–94.

Campos, P. (2000), *Módulo 2 - da Conceção ao Tratamento Estatístico de Questionários - Apontamentos do curso de Análise Estatística de Dados com SPSS*. Escola Superior de Biotecnologia da Universidade Católica, Porto

Campilongo, C.F.(2000). *Direito e democracia*. Imprensa: São Paulo, Brasil, ISBN: 8586300098

Canário, P.; Nogueira, H. & Andrade, H.(2010). *Spatial Modelling of Population Vulnerability to Heat Waves in the Lisbon Metropolitan Area*. 3<sup>rd</sup> European Public Health Conference “Integrated Public Health”, Netherlands Public Health Federation (NPHF), European Public Health Association (EUPHA) and Association of Schools of Public Health in the European Region (ASPHER), Amesterdão, 10 a 13 de Novembro

Cancela d’Abreu, A.(1989). *Caraterização do sistema Biofísico com vista ao Ordenamento do Território*. Dissertação de doutoramento, Universidade de Évora.

Canotilho, J.J.G.(2001). *Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*. Coimbra: Livraria Almedina, Portugal

Canotilho, J.J.G.(2003). *Direito Constitucional & Teoria da Constituição*. 7ed. Coimbra: Livraria Almedina, Portugal

Canotilho, J.J.G.(2010). *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Livraria Almedina, Portugal. ISBN: 9789724021065

Cardoso, R.L.S. (1999). *Elaboração de indicadores de desempenho institucional e organizacional no setor público*. São Paulo, CEPAM, Brasil.

Carneiro, C.B.L. (2016). *Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização*. In: Saravia, E.; Ferrarezi, E. (Org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP:149-166

Carr G; Blöschl G; Loucks DP.(2012). Evaluating participation in water resource management: a review. Water Resour Res, 48:W11401

Carreira, V.(2009). Urbanismo e Síndrome Depressivo. Tese de mestrado em Ordenamento do Território, apresentada à Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa para obtenção do título em Mestre de Ciência em Ordenamento do Território.

Carrilho, M.J.(2009). Revista de Estudos Demográficos, 45, INE, I.P., Lisboa · Portugal

Carson, L. (2010). Growing up politically: conducting a national conversation on climate change. Australian Policy Online, <http://apo.org.au/commentary/growing-politically-conductingnational-conversation-climate-change>

Carvalho, J.M.(2008). Cidadania no Brasil: o longo caminho. 11ª Ed. -Rio de Janeiro: Civilização Brasileira

Caser, Ú.(2010). Mediação Ambiental e Sócio-Territorial Um Campo de Intervenção por Excelência para Geógrafos! Actas do XII Colóquio Ibérico de Geografia 6-9 de Outubro 2010, Porto: Faculdade de Letras (Universidade do Porto), ISBN 978-972-99436-5-2 (APG); 978

Cash, D., Clark, W., Alcock, F., Dickson, N., Eckley, N. Guston, D., Jager, J. e Mitchell, R.(2003). Knowledge systems for sustainable development, PNAS, 100 (14):8066-8091

Castells, M. & Cardoso, G. (2006). Congresso e Debates: A Sociedade em Rede Do Conhecimento à Política. Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 2.0 License, 4 e 5 de Março 2005, Centro Cultural de Belém, Lisboa, Portugal; Imprensa Nacional-Casa da Moeda, ISBN 972-27-1453-8.

Castro, I.E. 2003. Instituições e território: possibilidades e limites ao exercício da cidadania. Geosul, 18 (36): 7-28

Cavaco, C., Vilares, E., Rosa, F., Magalhães, M., Esteves, N., Tavares, M.(2015). Cidades Sustentáveis 2020. Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, Direcção Geral do Território, Setembro, Lisboa. Acedido em: [http://www.forumdascidades.pt/sites/default/files/2015\\_cidades\\_sustentaveis\\_2020.pdf](http://www.forumdascidades.pt/sites/default/files/2015_cidades_sustentaveis_2020.pdf)

Cavaleiro, C.(2009).As tecnologias de informação e comunicação como instrumentos de governância. Cadernos Curso De Doutoramento Em Geografia, FLUP 1

CCE - COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. (2002). Para uma cultura reforçada de consulta e diálogo - Princípios gerais e regras mínimas de consulta das partes interessadas pela Comissão. Bruxelas, 11.12.2002 COM(2002) 704

Cecílio, M.A.R.(2012). A Participação Pública no processo de elaboração dos Planos Municipais de Ordenamento do Território. Projeto final de Licenciatura em Gestão do Ambiente e do Território, julho, Universidade Atlântica, 62, Barcarena, Lisboa

Cesar, J.B.M.(2012). A audiência pública como instrumento de efetivação dos direitos sociais. RVMD, Brasília, 5(2):356-384

Chaskin, R.J., Greenberg, D.M. (2013) Between public and private action: Neighborhood organizations and local governance. Nonprofit Volunt Sect Q 0899764013510407

Chavez, B. & Bernal, A.(2008).Planning hydroelectric power plants with the public: a case of organizational and social learning in Mexico. Impact Assess Proj Apprais, 26 (3):163–176

Choenarom, C., Williams, R.A., Hagerty, B.M. (2005). The role of sense of belonging and social support on stress and depression in individuals with depression. Archives of Psychiatric Nursing. 2005;19(1):18–29. doi: 10.1016/j.apnu.2004.11.003.

Chompunth, C. & Chomphan, S.(2012).Evaluating public participation process in development projects in Thailand: A case study of the Hin Krut Power Plant Project, American Journal of Applied Sciences, 9 (6):865-873

Choo, C. W. 2003.A organização do conhecimento: como as organizações usam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões. : 425, SENAC, São Paulo, Brasil

City Hall Public Notice (2013) City wants to recognize remarkable recyclers. Available at: <http://www.cityofkingston.ca/-/city-wants-to-recognize-remarkable-recyclers> (accessed 10 September 2013)

Clift, S.L.(2003).E-governmentand Democracy: representation and Citizen Engagement in the Information Age. [S.l.]:[s.n.].

Coenen, L., Benneworth, P. & Truffer, B. (2012). Towards a spatial perspective on sustainability transitions. Research Policy, 41(6):68-97

Coffey, A., Atkinson, P.(1996). Coda in: Complementary Research Strategies, Sage Publications Inc., ISBN: 00 8039 7053 6

Coglianesi, C.; Kilmartin, H.; Mendelson, E.(2008).Transparency and Public Participation in the Rulemaking Process- A Nonpartisan Presidential Transition Task Force Report. University of Pennsylvania, Law School

Cohen, J.(1992).Civil Society and Political Theory. Cambridge, MA: MIT Press.

Cohen, J.& Fung, A. (2004). Radical Democracy. Swiss Journal of Political Science,London, 10 (4):23-34.

Cohen-Cline, H.; Turkheimer, E.; Duncan, G.E.(2015).Access to Green Space, Physical Activity and Mental Health: A Twin Study.Journal of Epidemiology and Community Health, 69:523-529. DOI: 10.1136/jech-2014-204667.

Collins, K.; Blackmore, C.; Morris, D. & Watson, D.(2007).A systemic approach to managing multiple perspectives and stakeholding in water catchments: some findings from three UK case studies. Environ Sci Pol, 10:564–574.

Comissão Europeia (1998). European sustainable cities. 2ªed. Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo

Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles [CCPARDC]. (2007). Accomodation and Differences - Seeking Common Ground: Quebecers Speak Out. Consultation Document

Comparato, F.K.(1993).Nova Cidadania. In: Revista de Cultura e Política. Cidade. N.28/29.

CONSILIUM. (2002). Uma União de direito: de Paris a Lisboa: Historial dos tratados da União Europeia. Coleção Arquivos, Março 2002, ISBN 978-92-824-3519-9. Acedido em: <http://europedirect.aignmadeira.com/cms/wp-content/uploads/2013/04/Uma-Uni%C3%A3o-de-direito.pdf>

Constituição da República Portuguesa - CRP. (2016). Coleção: Legislação, Editora Porto Editorial, Portugal, ISBN: 978-972-0-01980-6

Cooper, L. & Elliott, J.(2000). Public participation and social acceptability in the Philippine EIA process. *J Environ Assess Pol Manag*, 2 (3):339–367

Copernicus: Global monitoring for environment and security. Acedido em: <http://www.copernicus.eu>

Corrêa, D.(2002).A construção da cidadania: reflexões histórico-políticas. 3ªEd. Ijuí: Ed. UNIJUI.

Correia, F.A.(1990).O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade, Coimbra, Almedina

Correia, J.C.(2004).Comunicação e Cidadania: Os Média e a Fragmentação do Espaço Público nas Sociedades Pluralistas. Lisboa. Livro Horizonte.

Correia, F.A.(2008).Manual de Direito do Urbanismo, Vol. I, 4.ª edição, Coimbra, Almedina.

Costanza, R. & Daly, H.E.(1992).Natural capital and sustainable development. *Conservation Biology*, 6(1):37-46

Council of Europe. (1999). Political and social participation through consultative bodies Strasbourg: Community Relations, Council of Europe Publishing

Cowen, D.D. & Smith, N. (2009). After Geopolitics? From the Geopolitical Social to Geoeconomics. *Antipode*, 41,(1):22–48. DOI: 10.1111/j.1467-8330.2008.00654.x

Craveiro, M.T. (1996). Estudos de Impacte ambiental. Uma contribuição sociológica – A emergência do público nas audiências. LNEC, Lisboa, Portugal

Creasy, S., Gavelin, K., Potter, D.(2008). Everybody needs good neighbours? A study of the link between public participation and community cohesion. High Holborn, London WC1V 7BF, United Kingdom, ISBN: 978-0-9552421-5-1

Cremonese, D. (2012). A Participação como Pressuposto da Democracia.Desenvolvimento em Questão, [S.l.], vol.10 (19):78-102. ISSN 2237-6453. Acedido em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/3>

Crespo, J.L.(2003).A participação pública no sistema de gestão territorial à escala municipal. Área Metropolitana de Lisboa, 1990-2000”. Tese de mestrado para obtenção do título de mestre em Geografia Humana e Planeamento Regional e Local, apresentada Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa.

Cunill, N. & Bozzi, S.(2003). Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas. Caracas: CLAD, AECI, MAP, FIIAPP.

Cury, C.R.J.(2002).Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. *Cadernos de Pesquisa*,116:245-262.Acedidoem:<http://www.scielo.br/scielo.php>

Cury, A.J. (2003). Pais brilhantes, professores fascinantes.Rio de Janeiro: Sextante,Brasil.

Cutrona, C.E.;Wallace G.& Wesner K.A.(2006). Neighborhood Characteristics and Depression: An Examination of Stress Processes. *Current Directions in Psychological Science*, 15(4):188–192. <http://doi.org/10.1111/j.1467-8721.2006.00433.x>

Cruz, G.R.(2015). Gestão pública participativa: o papel da reforma do Estado e dos movimentos sociais. Acedido em: <http://www.plataformademocratica.org>

Dadvand, P.; Nieuwenhuijsen, M.; Sunyer, J.(2015).Green Spaces and Cognitive Development in Primary Schoolchildren. *Proceeds of the National Academy of Sciences*,112,(26). DOI:10.1073/pnas.1503402112.

Dagnino, E.(2000). Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. In: Alvarez S., Dagnino E. & Escobar A. Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras. Editora UFMG, Minas Gerais, Brasil, :61-102.

Dagnino, E. (2002). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, Brasil.

Dahl, R.A.(1966). Political Oppositions in Western Democracies. New Haven: Yale Univ. Press

Dahl, R.A. (1971) Polyarchy: Participation and Opposition. New Haven, CT: Yale University Press. RA

Dahl, R.A. (1997). Poliarquia: participação e Oposição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

Dahl, R.A.(1999). The Shifting Boundaries of Democratic Governments. Social Research 66(3):915-931

Dahl, R.A.(2000). On Democracy. New Haven, London, Yale University Press: Chapter 4:35-93

Dahl, R.A.(2001). Sobre a democracia. Fundacao Universidade De Brasília, Editora UNB

Dallabrida, V.R.(2003). Gobernanza Y Planificación Territorial: para la institucionalización de una práctica de “concertación público-privada”. In: Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, Santa Fe (AR), 3 (4):61-94

Dallabrida, V.R.(2007).A gestão territorial através do diálogo e da participação. In: Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. XI, 245 (20).

Dallabrida, V.R.(2010).Desenvolvimento e governança territorial: um ensaio preliminar sobre a necessidade da regulação no processo de gestão do desenvolvimento. REDES, Santa Cruz do Sul (RS),15(3):165 –186.

Dallari, P.B.(1996).Institucionalização da participação popular nos municípiosbrasileiros. Instituto Brasileiro de Administração Pública, Caderno 1:13-51

Dallari, D.A.(1998).Direitos Humanos e Cidadania. São Paulo: Editora-Moderna.

Dantas, F.A. (2007). participação popular na administração pública, no planejamento urbano e na gestão urbana: uma aproximação. Bahia: UFB

Davies, J.P.(2005). Rome's Religious History –Livy, Tacitus and Ammianus on Their Gods. Cambridge: Cambridge University Press

Davies, A.R.(2008).The Geographies of Garbage Governance: Interventions, Interactions and Outcomes. Aldershot and Hampshire: Ashgate Press.

de Sá, J.F.F. (2013). Espaços verdes em meio urbano: uma abordagem metodológica com base em serviços de ecossistema. Instituto Superior Técnico, Universidade de Lisboa

de Oliveira, A.G;Pisa B.J.(2015). IGovP: índice de avaliação da governança pública — instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. Rev. Adm. Pública

— Rio de Janeiro 49(5):1263-1290, set./out. 2015, DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612136179>

De Sherbinin, A., Carr, D., Cassels, S., & Jiang, L. (2007). Population and Environment. Annual Review of Environment and Resources, 32:345–373. <http://doi.org/10.1146/annurev.energy.32.041306.100243>

Dean, H. (2001). Green Citizenship. Social policy & Administration. Volume 35(5).

Dean, A.G.; Arner, T.G.; Sangam S.; Sunki G.G; Friedman, R.; Lantinga M., et al. (2000). Epi Info. Version 3.3. A database and statistics program for public health professionals for use on Windows 95, 98, NT, and 2000 computers. Atlanta, GA: Centers for Disease Control and Prevention.

DeCaro, D.A. & Stokes, M.(2008).Social–psychological principles of community-based conservation and conservancy motivation: attaining goals within an autonomy-supportive environment. Conservation Biology, 22(6):1443–1451.

Dee, T.S. (2004). Are There Civic Return to Education? Journal of Public Economics:1697-1720

Del Baldo, M. (2009). Corporate Social Responsibility and Corporate Governance in Italian SMEs: The Experience of some Spirited Business; pringer Science+Business Media, LLC.[http://works.bepress.com/mara\\_del\\_baldo/10](http://works.bepress.com/mara_del_baldo/10)

Del Baldo, & Demartini,P. (2012). Small Business Social Responsibility and the Missing Link: The Local Context, Working Papers Series in Economics, Mathematics and Statistics# 2012/6, Urbino, Facoltà di Economia, Università degli Studi di Urbino «Carlo Bo» Acedido em: [http://www.econ.uniurb.it/RePEc/urb/wpa-per/WP\\_12\\_06.pdf](http://www.econ.uniurb.it/RePEc/urb/wpa-per/WP_12_06.pdf)

Del Furia,L. & Wallace-Jones, J. (2000). The effectiveness of provisions and quality of practices concerning public participation in EIA in Italy. Environ Impact Assess Rev, 20:457–479

Delfino, A., Vaz,S.(2010).Manual de Ética Ambiental, Lisboa, Ed. Universidade Aberta

Demo, P.(1989).Participação comunitária e constituição: avanços e ambigüidades. São Paulo: Planpea

Denhart & Denhart. (2000). The new public service: Serving rather than steering In: Public administration review, 60 (6):553 – 556. Acedido em: <http://faculty.unlv.edu/cstream/assignments/PERFORMANCE/Articles/Denhardt%20-%20new%20public%20service.pdf>>

Dennis T. (2008). Deliberative democratic theory and empirical political science. Annual Review of Political Science, 11: 497-520

Depoe, S.P.;Delicath, J.W.; Aepli, M.F.(2004).Communication and public participation in environmental decision-making. Albany, N.Y., State University of New York Press,

Dérathé, R.(2009).Jean-Jacques Rousseau et la science politique de son temps. Paris: Presses Universitaire de France, 1950 [Jean-Jacques Rousseau e a ciência política de seu tempo. Trad. Natalia Maruyama. São Paulo: Barcarolla,Brazil

Deshaies, B. (1992). Metodologia da investigação em ciências humanas; Lisboa: Instituto Piaget

Devlin, J.F. & Yap, N.(2008). Contentious politics in environmental assessment: blocked projects and winning coalitions. Impact Assess Proj Apprais, 26 (1):17–27

Dhakal, K.P. & Chevalier, L.R. (2016). Urban Stormwater Governance: The Need for a Paradigm Shift. *Environ Manage.*;57(5):1112-24. doi: 10.1007/s00267-016-0667-5.

Diamond, J.(2006).Colapso -Como as Sociedades Escolhem o Fracasso Ou o Sucesso. 4ª Edição, Editora- Record, Brasil

Diamond, L. & Morlino, L.(2004).The quality of democracy. *Journal of Democracy*,15 (4): 20-31.

Diamond, L. & Morlino, L.(2005).Assessing the quality of democracy.Baltimore:The Johns Hopkins University Press.

Dias, M.D.A.(2001). Liberdade, Cidadania e Segurança. Coimbra.

Dias, P.2015. A (In)Sustentabilidade e a Contextualização da Agenda 21 Local. Edições Vieira da Silva, Lisboa, Portugal. ISBN - 9897365192

Díaz-Cayeros, A; Magaloni, B; Ruiz-Euler, A. (2014). Traditional governance, citizen engagement, and local public goods: evidence from Mexico. *World Development*, 53: 80-93

Diduck, A. & Mitchell, A.(2003). Learning, public involvement and environmental assessment: a Canadian case study. *J Environ Assess Pol Manag*, 5 (3):339–364

Diez Roux, A.V.(2001). Investigating Neighborhood and Area Effects on Health. *American Journal of Public Health*, 91(11):1783–1789

Dietz, T., Rosa, E.A., York, R. (2007).Driving the human ecological footprint. *Front Ecol Environ.*;5(1):13–18.

Dinsmore, P.C., Cabanis-Brewin, J. (2009). AMA - Manual de Gerenciamento de Projetos. Brasport, USA, ISBN 8574523631

Doelle, M. & Sinclair, J. (2006). Time for a new approach to public participation in EA: promoting cooperation and consensus for sustainability. *Environ Impact Assess Rev*, 26:185–205

Doerr, N. & Haugh, C. (2006).Public Spheres within Movements: Linking Transnational Social Movements Research and the (Re)search for a European Public Sphere. Paper prepared for the international colloquium “Crossing Borders: On the road toward transnational social movement analysis” held 5-7 October 2006 at the Social Science Research Center Berlin

Dores, A.C.(2009). Processo de participação pública colaborativa em planeamento o estudo de caso do plano de gestão da região hidrográfica do algarve. Tese de Mestrado em Ambiente e Participação. Universidade de Aberta

dos Santos, M.O.G. (2011). Texto De Apoio Sobre Planeamento Estratégico Aplicado Às Organizações Sem Fins Lucrativos. Universidade de Évora, Portugal

DR - Diário da República n.º 130/2015, Série I de 2015-07-07, Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2015. Acedido em: <http://data.dre.pt/eli/resolconsmin/45/2015/07/07/p/dre/pt/html>

Dryzek, J.S.(2000). Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations. CambridgeUniversity Press, Cambridge, UK

Duarte, D.(1996). Procedimentalização, Participação e Fundamentação. Para uma Concretização do Princípio da Imparcialidade Administrativa como Parâmetro Decisório.Edições Almedina, ISBN: 9789724009643

Dunn, W.N.(1994).Public policy analysis: an introduction. 2 ed, New Jersey: prentice Hall

Dupéré, V.; Leventhal, T.; Crosnoe, R. & Dion, É.(2010).Understanding the Positive Role of Neighborhood Socioeconomic Advantage in Achievement: The Contribution of the Home, Child Care and School Environments. *Developmental Psychology*, 46(5):1227–1244. DOI:10.1037/a0020211

D'Urso, L.F.B..(2005). A Construção da Cidadania. Acedido eml :[http://www.oabsp.org.br/palavra\\_presidente/2005/88/](http://www.oabsp.org.br/palavra_presidente/2005/88/)

Edwards, M.(2005).A big shift in decision-making, *The Public Setor Informant*,November:12-13

EIPP – European institute for Public Participation (2009).Public participation in Europe:An international perspective, Bremen:11-15

Elkington, J.(1994).Towards the sustainable corporation: Win-win-win business strategies for sustainable development. *California Management Review*, 36(2):90-100

Elkington, J.(2012).Sustentabilidade: canibais com garfo e faca. São Paulo: M. Books do Brasil

Emerson K. & Gerlak A. (2014). Adaptation in collaborative governance regimes *Environmental Management*, 54:764–781

Emerson, K., Nabatchi, T., Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *J Public Adm Res Theory* 22:1–29. doi:10.1093/jopart/mur011

Enterria, E.G. & Fernández, T.R.(1998). Curso de Derecho Administrativo, Vol.II., 5ª ed. Madrid, Ed. Civitas

EPA - Environmental Protection Agency. (2015). Public Participation Guide: Introduction to Public Participation. Pennsylvania, Washington, DC 20460. Acedido em: <https://www.epa.gov/international-cooperation/public-participation-guide-introduction-public-participation>

Evans, P.(1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, Princeton University Press

Evans, P.(1996a).Government Action, Social Capital and Development : Reviewing the Evidence on Synergy. *World Development*, vol. 24(6):1119-1132.

Evans, P.(1996b).Introduction:Development Strategies across the Public-Private Divide. *World Development*, vol. 24(6):1033-1037.

Evans, K. (1997). It's all right 'round here if you're a local': community in the inner city. In: Hoggett, P., *Contested communities: experiences, struggles, policies*. Bristol: Policy Press, United Kingdom

Fabra, M.L. & Domènech, M.(2001). *Hablar y Escuchar*. Barcelona: Paidós.

Falanga, R.; Cardina, M., Seixas, J., Jalali, C., Ferreira, V., Pereira, N.M., Norega, F., Alves, L.(2012). Democracia participativa e crise em Portugal. Ciclo de debates em Democracia e austeridade: Portugal em debate. CES-Lisboa, 19 e 30 de janeiro, 13 e 27 de fevereiro, Lisboa, Portugal

Faludi, A.(2007). *Territorial Cohesion and the European Model of Society*. Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy.



Faria, C.F. (2000). Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. Lua Nova, 50:47-68, Brasil.

Farrell, D.M. & Webb, P.(2012).Political parties as campaign organizations". In: Dalton e Wattenberg (orgs.), op. cit.:102-28.

Fernandes, A. S. A. (2002). Path dependency e os estudos históricos. BIB,53:79-102, São Paulo; Brazil

Fernandes, A.T.(2004).Democracia, Descentralização e Cidadania.in Democracia, Novos Desafios e Novos Horizontes, Oeiras, Celta Editores.

Ferrão, F., Reis, E.,Vicente,P. (2001). Sondagens – A amostragem como fator decisivo de qualidade, 2ª Edição. Lisboa: Edições Sílabo.

Ferrão, J.(2002).As regiões metropolitanas portuguesas no contexto ibérico, Lisboa: DGOTDU.

Ferrão, J.(2004):A emergência de estratégias transnacionais de ordenamento do território na União Europeia: reimaginar o espaço europeu para criar novas formas de governança territorial? Revista Eure.,Vol. XXIX: 43-61, Santiago de Chile.

Ferrão, J.(2010)a.Governança e Ordenamento do Território: reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática. Prospectiva e Planeamento. 17:129-139.

Ferrão, J.(2010)b.Pôr Portugal no Mapa. Vol. 1(1):98-107. ISSN:1647-7251

Ferrão, J.(2011).O Ordenamento do Território como Política Pública. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian

Ferrão, J. (2014). O Ordenamento do Território como Política Pública. 2ª ed, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

Ferraz, D.A.C.(2008). A Alta Direcção Pública no contexto dos modelos de Estado e de Administração, 1ª Ed., 1, Oeiras: INA, ISBN: 978-989-8096-17-3.

Ferraz, D.A.C. (2012).XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 nov., Política, administração e responsabilização de dirigentes públicos: o caso da administração portuguesa

Ferreira, J.R.C.(2002). The Importance of Geographic Information Technologies for e-Citizen. Geolnova, 6

Ferreira, A.F.(2007) Gestão Estratégica de Cidades e Regiões, 2ª Edição, FCG, Lisboa.

Ferreira, M. & Campos, P. (2009). O inquérito estatístico. In Instituto Nacional de Estatística, Escola Secundária Tomaz Pelayo & Direcção Regional de Educação do Norte (Eds.), Um mundo para conhecer os números:41-71. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística

Ferreira, M. & Carvalho, R. (2010). Estratégias residenciais em áreas críticas urbanas: O caso do Bairro do Alto da Cova da Moura, em Lisboa. Actas do Congresso da APDR; Julho, Madeira, Portugal

Ferreira, J.R.;Marafon, G.J. & Silva, A.C.P (2013). Governança, Governo e Ordenamento do Território em Contextos Metropolitanos Metropolização do Espaço: Gestão Territorial e Relações Urbano-Rurais, Editora Consequência, Rio de Janeiro,:255-281.

Fiig, C. (2008). A Powerful Public Sphere? Rethinking the Habermasian Public Sphere from the Perspective of Gender Theory. 4<sup>th</sup> Pan-European Conference on EU Politics, 25th-27th2008 / Riga, Latvia: Gender and Intersectionality in the European Public Sphere

Finsterbusch, K.(1995).In praise of SIA: a personal review of the field of social impact assessment: feasibility, justification, history, methods, issues. *Impact Assess*,13:229–252

Fiorino, D.(1990).Citizen Participation and Environmental Risk: A Survey of Institutional Mechanisms. *Science Technology Human. Values*, 15(2):226-243

Fitzpatrick, P.(2006). In it together: organizational learning through participation in impact assessment. *J Environ Assess Pol Man*, 8 (2):57–182

Fleury, S. (2003). La expansion de la ciudadanía. In: *Inclusión social e nuevas ciudadanías: condições para la convivencia y seguridad democráticas*. Colombia: Ed Pontificia Universidad Javeriana

Florini, A.M. (2000). Does the Invisible Hand Need a Transparent Glove?: the Politics of Transparency. En: Pleskovic, Boris; STIGLITZ, Joseph E. (Eds.). *Annual World Bank Conference On Development Economics*. Washington: Banco Mundial.

Fontana, J. (2003).Settlement and integration: a sense of belonging, "feeling at home": Report of the standing committee on citizenship and immigration. Ottawa: Standing Committee on Citizenship and Immigration

Fox, J. (1994). The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship, *World Development*, vol. 46:151-184.

Fox, J. (1996). How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico. *World Development*, vol. 24 (6):1089-1103.

Frade, C.C.F.(1999).A componente Ambiental no ordenamento do Território.Conselho Económico e Social, Lisboa

Frateschi,Y.(2012). Cidadania e Liberdade: Rousseau contra Hobbes. 74,discurso 44,. UNICAMP. Acedido em: [www.revistas.usp.br/discurso/article/view/89085](http://www.revistas.usp.br/discurso/article/view/89085)

Freire, P. (1999). *Educação e mudança*. São Paulo, Editora:Paz e Terra, Brasil

Friedmann, J.(2008).The Uses of Planning Theory: a bibliographic essay. *Journal of Planning Education and Research*. 28:247-257

Fung, A. & Wright, E.O.(2003).Deepening Democracy:Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. london: verso

Fung, A.(2006) Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66:66-75

Fung, A.(2007).Minipublics: Deliberative Designs and their consequences. In S. W. Rosenberg, *Deliberation, Participation and Democracy: Can the people govern?* Nova Iorque: Palgrave Macmillan.

Fung, A & Cohen, J.(2007). *Política e Sociedade*, 11: 1-17

Funtowicz, S.; Ravetz,J.;Shepherd, I. & Wilkinson, D.(2000).Science and Governance in the European Union.*Science and Public Policy*, 27(5):327-336.

Furtado, J.S.(2009).Indicadores De Sustentabilidade E Governança. *Revista Intertox de Toxicologia, Risco Ambiental e Sociedade*, 2(1):121-188

Galego, C. & Gomes, A.A.(2005). Emancipação, rutura e inovação: o “focus group” como instrumento de investigação. Revista Lusófona de Educação, (5): 173-184.

Ganore, P. (2011). Types Of Governance. SME at ESDS Software Solution Pvt. Ltd. Acedido em: <https://www.esds.co.in/blog/types-of-governance/#sthash.fXC8Kwrk.dpbs>

Garcia-Pelayo, M.(1986).El Estado de Partidos. Madrid: Alianza, Espanha.

Garofano, R.R. (2012).Capitalismo e democracia na pós-modernidade: uma análise crítica da teoria democrática de Boaventura de Sousa Santos. In: Âmbito Jurídico. Rio Grande, XV, 98, Acedido em: [http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11216&revista\\_caderno=24](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11216&revista_caderno=24)

Gastil, R.D.(1991).The Comparative Survey of Freedom: Experiences and Suggestions.in A. Inkeles (ed.), On Measuring Democracy: Its Consequences and Concomitants. New Brunswick, Transaction Publishers,:21-46.

GEOSS: Global Earth Observation System of Systems. Acedido em Janeiro de 2016. Acedido em: <http://www.epa.gov/geoss>

GEOTA: Grupo de Estudos e Ordenamento do Território.(2005). Relatório das Atividades. Lisboa

Ghimire D.J., Axinn W.G.(2010).Community Context, Land Use and First Birth.Rural Sociol.; 75(3):478-513.

Gil, H.; Martins, S.(1996). 5 anos de AIA em Portugal. O processo da consulta pública.Ipamb, Portugal

Gilardi, F. & Radaelli, C.M.(2012). Governance and learning. D. Levi-Faur (Ed.), The Oxford Handbook of Governance, Oxford University Press, Oxford:155–168

Gill J., & Johnson P. (2010). Research methods for managers. 4<sup>th</sup> Edition, SAGE publishig, London, UK

Gilson, L.(2003).Trust And The Development Of Health Care As A Social Institution, Social Science And Medicine 56 (7):1453-1468.

Giovinazzo, R.A.(2001).Focus group em pesquisa qualitativa – fundamentos e reflexões. Revista Administração On Line (FECAP), São Paulo, 2(4):40-41

Glaeser, E. (2011). Triumph of the City, London: Macmillan

Gleick, P.H.(2000).A look at twenty-first century water resources development. Water Int, 25:127–138

Glicken, J.(2000).Getting stakeholder participation ‘right’: a discussion of participatory processes and possible pitfalls. Environmental Science and Policy 3:305–310.

Global Footprint Network. Acedido em: <http://www.footprintnetwork.org>

Gomes, W.(2005).Internet e Participação Política em Sociedades Democráticas. In: Revista Famecos, Porto Alegre, 1(17)

Gomes, M.C.(2006). Educação para o desenvolvimento sustentável: das teorias às práticas. Dossier Educação para o Desenvolvimento Sustentável:31-36

Gomes D. & Dinis, M. (2006).Qualidade de Vida Urbana: o Papel das NUT III nos Indicadores de Desenvolvimento Sustentável”, In: Anuais do PLURIS 2006: acta do Congresso Luso-Brasileiro para o Planeamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável

Gomes, C. (2008). O universo do homem social e o lugar da realidade objetiva: um diálogo entre pierre teilhard de chardin e milton santos. Revista bibliográfica de geografia y ciencias sociales, Vol. XIII, nº 772, Universidad de Barcelona , Espanha, ISSN: 1138-9796.

Gomes, C. (2012).Justiça e democracia: o papel dos tribunais judiciais e os desafios à política de reformas, in: Boaventura de Sousa Santos e José Octávio Serra Van-Dúnem (org.), Sociedade e Estado em Construção: desafios do direito e da democracia em Angola - Volume I. Coimbra: Almedina, pp.183-215.

Gomes, C.A.(2014).Sustentabilidade ambiental: missão impossível? I Congresso de Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, Palmas, Brasil, 29 e 30 de Maio

Gomes, M.(2010). Conflito e conciliação: políticas do desenvolvimento regional no mundo contemporâneo. Mimeo, Banco do Nordeste, Brasil

Gomes, W. (2006). Apontamentos sobre o conceito de esfera pública política. In: R. Maia e M.C.P.S. Castro (orgs.), Mídia, esfera pública e identidades coletivas. Belo Horizonte, UFMG.

Gomes, W.; Rousiley C. M.(2012). Comunicação e democracia:problemas e Perspetiva. São Paulo: Paulus, Brasil

Gomes, C.A.(2014).Sustentabilidade ambiental: missão impossível? I Congresso de Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, Palmas, Brasil, 29 e 30 de Maio

Gonçalves, A.T.G.(2012).A Noção de Propaganda e sua Aplicação nos Estudos Clássicos. Editora: Paco Editorial, ISBN: 8581482643

Goode, L.(2005). Jürgen Habermas: Democracy and the Public Sphere. London: Pluto Press.

Goodin, R.E.(2005).Sequencing Deliberative Moments". Acta Política, International Journal of Political Science, 40(2):182-196

Goodin, R.E. & Dryzek, J.S.(2006).Deliberative Impacts: the macro-political uptake of mini-public.Politics Society, 34: 219-244

Goodland,R.(1995). The concept of environmental sustainability,Rev. Ecol. Syst.,26:1-24

Gottweis, H., & Lauss, G. (2012). Biobank governance: heterogeneous modes of ordering and democratization. Journal of Community Genetics, 3(2):61–72. <http://doi.org/10.1007/s12687-011-0070-0>

Grant, J. (2006). Planning the Good Community: New Urbanism in Theory and Practice, London and New York: Routledge

Grant, Ruth W.; Keohane, Robert O. (2005). "Accountability and Abuses of Power in World Politics". American Political Science Review. 99 (1): 29–43. doi:10.1017/S0003055405051476.

Green, J.E (2014). Democratic Elitism. The Encyclopedia of Political Thought.: 875–877. DOI: 10.1002/9781118474396.wbept0252

Grinin, L.(2004).Democracy and early State.Social Evolution & History, 3(2): 93-149.

Guariglia, O. (2010).Democracia: origen, concepto y evolución según Aristóteles. DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho, 33: 157-190: ISSN: 0214-8676

Guarinello, N.L.(2003).Cidade-estado na Antiguidade Clássica. In: Pinsky, Jaime, Pinsky, Carla Bassanezi (org). História da Cidadania. 2.ed. São Paulo: Editora – Contexto:25.

Guarinello, N.L.(2008).Cidades-estado na antiguidade clássica. In: Pinsky,Jaime;Pinsky, Carla Bassanezi. História da cidadania. São Paulo: Editora Contexto,: 29-47

Gudowsky, N. & Bechtold, U.(2013).The Role of Information in Public Participation.Journal of Public Deliberation: 9(1), Article 3.

Guimarães, R.P. & Feichas, S.Q.(2009).Desafios na construção de indicadores de sustentabilidade. Ambiente & Sociedade,12 (2):307-323

Gunther, R. & Montero, J.R.(2000).Legitimacy, Satisfaction and Disaffection in New Democracies.Paper presented to the conference 'Political Disaffection in the European Democracies. Santiago de Compostela.

Gutmann, A.; Thompson, D.F. (2004). Why Deliberative Democracy?. Princeton: Princeton University Press. ISBN 9780691120188

Haase, D., Kabisch, N., & Haase, A. (2013). Endless Urban Growth? On the Mismatch of Population, Household and Urban Land Area Growth and Its Effects on the Urban Debate. PLoS ONE, 8(6), e66531. <http://doi.org/10.1371/journal.pone.0066531>

Habermas, J.(2005). A política constitution for pluralist world society? Manuscrito. Editora- Concepto

Hadenius, A.(2001).The Development of Political Parties. Russia in Perspective. Studies in Public Policy,No.365, Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde

Hagerty, B.M., Williams, R.A., Coyne, J.C., Early, M.R. (1996). Sense of belonging and indicators of social and psychological functioning. Archives of Psychiatric Nursing;10(4):235–244. doi: 10.1016/S0883-9417(96)80029-X

Halvorsen, K.E.(2006).Critical next steps in research on public meetings and environmental decision-making. Hum Ecol Rev, 13:150–160.

Hammond, D.; Conlon, K.; Barzyk, T.; Chahine, T.; Zartarian, V.; Schultz, B.(2011). Assessment and application of national environmental databases and mapping tools at the local level to two community case studies. Risk Anal. 31(3):475–487.

Hansen, M.H.(1999). The Athenian democracy in the age of Demosthenes. 2ª Ed. Oxford: Bristol Classical Press. Oklahoma Press

Hartley, N. & Wood, C.(2005).Public participation in environmental impact assessment — implementing the Aarhus Convention. Environ Impact Assess Rev, 25:319–340

Haug, C. (2006). Public Spheres in Movements: A Model for the Assessment of Structures and Functions for Democratic Decision-making. In: Colin Barker & Mark

Haughton, G. & Hunter, C. (1994). Sustainable Cities, London: Jessica Kingsley Publishers.UK

Healy, S.(2009).Toward an epistemology of public participation. Journal of Environmental Management 90:1644–1654

Hedelin, B.(2007).Criteria for the assessment of sustainable water management. Environ Manage,39:151–163.

Heinberg, R. (2007). The Five Axioms of the Sustainability. Acedido em: <http://richardheinberg.com/178-five-axioms-of-sustainability>

Held, D. (2006), Models of Democracy, Cambridge, Polity,UK

Herkenhoff, J.B.(2001). Ética; Educação e Cidadania – 2ª Ed, Editora - Livraria do Advogado,ISBN : 8573481765

Herman, J.F.; Roth, S.F.; Miranda, C.; Getz, M.(1982). Children's memory for spatial locations: the influence of recall perspective and type of environment. J Exp Child Psychol. 34(2):257–273.

Hill, M.M. & Hill, A. (2000), Investigação por Questionário, Lisboa, Edições Sílabo

Hill, M.M. & Hill, A.(2005).Investigação por Questionário (2 ed.). Lisboa:Edições Sílabo

Hillier, J.(2003).Agon'izing over consensus: why Habermasian ideals cannot be 'Real. Plann Theor, 2:37–59.

Hilliker, M. & Kluz, M. (2001). Developing a Public Participation Plan. Originally adapted from materials developed by the UW-Extension Citizen Participation Team. Citizen Participation and Smart Growth Inservice.

Hindess, B.(2002).Deficit by design. Aust J Publ Admin, 61 (1):30–38

Hird, M.J.; Loughheed, S.;Rowe, R.K. & Kuyvenhoven, C.(2014). Making waste management public (or falling back to sleep). Social Studies of Science, 44(3):441–465.

Hollander, J.B. & Németh,,J.(2011).The bounds of smart decline: A foundational theory for planning shrinking cities. Housing Policy Debate, 21:349–367. DOI: 10.1080/10511482.2011.585164

Howlett, M.(2014). From the 'old' to the 'new' policy design: design thinking beyond markets and collaborative governance. Policy Sciences, 47:187–207

Hsia,R.; Pochia, J.C.;Thomas, R.; Martin, B.H.; Rosenwein, B.;Smith, G.(2007).The Making of the West, Peoples and Cultures, A Concise History, Volume I: To 1740 (Boston and New York: Bedford/St. Martin's, 2007), 44.

Hunter, L.M.(2001).Population Matters Series. Santa Monica, CA: RAND; The Environmental Implications of Population Dynamics

Hunter, R.F.; Hayley Christian, H.; Veitch,J.; Astell-Burt,T.; Hipp' J.A.; Schipperijn,J.(2015).The Impact of Interventions to Promote Physical Activity in Urban Green Space: A Systematic Review and Recommendations for Future Research.Social Science & Medicine,124:246–256.DOI:10.1016/j.socscimed

Iachini, T.; Ruotolo, F.; Ruggiero, G.(2009).The effects of familiarity and gender on spatial representation. J Environ Psych. 29 (2):227 – 234.

IAP2 I.A.(2007).IAP2spectrum of public participation.Colorado, USA: Thornton.

Iaria, G., Palermo, L., Committeri G., Barton J. J. S. (2009). Age differences in the formation and use of cognitive maps. Behav. Brain Res. 196, 187–191 10.1016/j.bbr.2008.08.040

Iglesias, E.V.(1998).Palabras de cierre. In: Seminario Programas Sociales, Pobreza Y Participación Ciudadana. Anais. [S.l.]: BID.

INE - Instituto Nacional de Estatística.(2012). Censos 2011 Resultados Definitivos - Portugal. Instituto Nacional de Estatística, I.P., Lisboa

INE - Instituto Nacional de Estatística.(2016). O Desemprego em Portugal. Instituto Nacional de Estatística, I.P., Lisboa

Inglehart ,R.(1999).Democracy And Trust .Mark Warren ed, Cambridge, Cambridge University Press. 88-120

Inglehart, R.(2002).Cultura e democracia. IN: Harrison L. & Huntington, S.(orgs). A cultura importa. Rio de Janeiro, Record.

Ingold, T.(2000).The Perception of the Environment – Essays on Livelihood, Dwelling and Skill. Routledge, London and New York.

Ingram, J.(2008).Are farmers in England equipped to meet the knowledge challenge of sustainable soil management? An analysis of farmer and advisor views. Journal of Environmental Management (86): 214-228.

Innes, J.E. (2004).Consensus building: clarifications for the critics. Plann Theor, 3:5–20.

Innes, J.E. & Booher, D.E.(1999).Consensus building and complex adaptive systems a framework for evaluating collaborative planning. Journal of the American Planning Association,65(4):412-423.

Innes, J.E. & Booher, D.E.(2004). Reframing public participation: Strategies for the 21st century. Planning Theory and Practice,5(4):419-436.

Ison, R.; Röling, N. & Watson, D.(2007).Challenges to science and society in the sustainable management and use of water: investigating the role of social learning. Environ Sci Pol, 10:499–511.

Ivo, A.B.(2002). Recomposição política, comunidade cívica e governança urbana. Cadernos Metrópole 8(2):9-32

Jacinto, J.A. (2001). Cidadania, urbanismo e democracia: a participação pública nas decisões político-administrativas, Educação & Comunicação,6:74-96.

Jacinto, J.A. (2005). Cidadania, urbanismo e democracia : a participação pública nas decisões político-administrativas. Educação & Comunicação, 8: 135-181

Jacobi, P. (2003). Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. Sociedade Estado. Brasília, 18(1/2):315-338,

Jacobi, P. (2005). Governança institucional de problemas ambientais. Política e Sociedade, 7:119-137

Jankowski, P.(2009).Towards participatory geographic information systems for community based environmental decision-making. Journal of Environmental Management, 90:1966-1971

Jenks, M., Kozak, D., Takkanon, P. (2008). World Cities and Urban Form: Fragmentem, Polycentric, Sustainable? London, Routledge, UK

Johnson, R.A. & Wichern, D.W.(1992).Applied multivariate statistical analysis. Pearson, Prentice Hall, 6<sup>th</sup> edition, Upper Saddle River, New Jersey.

Jolly, C.L. (1994).Four theories of population change and the environment. Popul Environ. 16(1):61–90.

Júnior, J.P.M.J. & Dantas H. (2004). O Índice de Participação e a importância da educação. *Opin. Pública*, 10 (2)

Junior, N.F.P. (2011). O Princípio do pluralismo político e a constituição federal. *Revista Eleitoral TRE/RN*, 25:37-45

Kabisch, N. & Haase, D. (2011) Diversifying European agglomerations: evidence of urban population trends for the 21st century. *Population, Space and Place* 17: 236–253

Kapoor, I.(2001).Towards participatory environmental management? *J Environ Manag*, 63:269–279

Karvonen, A. (2011). Politics of urban runoff: nature, technology, and the sustainable city. MIT Press, Cambridge

Kasemir, B.; Jaeger, C.C. & Jäger J.(2003a). Citizen Participation in Sustainability Assessments,in: B. Kasemir, B., J. Jäger, C.C. Jaeger and M.T. Gardner, *Public Participation in Sustainability Science*, Cambridge.

Kasemir, B.; Jäger, J.; Jaeger, C.C. & Gardner, M.T. (2003b).*Public Participation in Sustainability Science*, Cambridge.

Keeter,S; Kennedy, C; Dimock, M; Best, J;Craighill, P. (2006). Gauging the Impact of Growing Nonresponse on Estimates from a National RDD Telephone Survey. *Public Opinion Quarterly*, 70(5):759-779.

Kelsen, H.(2000).*A Democracia*. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, Brasil.

Kelsen, H.(2003).*O estado como integração : um confronto de princípios*. São Paulo: Martins Fontes,Brasil.

Ker Rault, P.A. & Jeffrey, P.J.(2008).On the appropriateness of public participation in integrated water resources management: some grounded insights from the Levant. *Integr*,

Kimber, R. 1989. 'On Democracy', *Scandinavian Political Studies* 12(3):199-219.

King Baudouin Foundation.(2005). In: Eficó established the Eficó Fund within the King Baudouin Foundation.

Kissler, L. & Heidemann, F.G. (2006). Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?. *Revista de Administração Pública*, 40(3), 479-499. <https://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122006000300008>

Kitchen, P., Williams, A.M., & Gallina, M. (2015). Sense of belonging to local community in small-to-medium sized Canadian urban areas: a comparison of immigrant and Canadian-born residents. *BMC Psychology*, 3(1), 28. <http://doi.org/10.1186/s40359-015-0085-0>

Klakegg, O.J., Williams, T., Magnussen, O.I.M., & Glasspool, H. (2008). Governance frameworks for public project development and estimation. *Project Management Journal*, 39, S27–S42.

Kleba, M.E., Zampirom, K., Comerlato, D. (2015). O Processo decisório e impacto na gestão de políticas públicas: desafios de um Conselho Municipal de Saúde. *Saúde Soc. São Paulo*, 24 (2):556-567. DOI 10.1590/S0104-1290201500200013

Klein, C.R.M.(2014).Origens do pensamento Ordoliberal: Uma pequena leitura da liberdade. *Revista Convergência Crítica*, 4:125-145

Knowlton, K.(2001).Urban History, Urban Health. *American Journal of Public Health*, 91(12):1944–1946.



Konecny, M.; Kubicek, P.; Stachon, Z.; Sasinka, C. (2011). The usability of selected base maps for crises management—users' perspectives. *Appl Geomatics*. 3(4):189 – 198.

Kooiman, J. (2000). Social political governance: overview, reflections and design. *Public Management: an International Journal of Research and Theory*, 1 (1):67-92

Kooiman, J.(2003).Governance and Public Management em Eliassen, & J. Kooiman. *Managing Public Organizations – lessons from contemporary european experience*. London. Sage Publication,:17-32

Koopmans, R. & Zimmermann, A. (2003). Internet: A New Potential for European Political Communication?" Berlin: Social Science Research Center, November (WZB-Discussion Paper SP IV 2003-402).

Koopmans, R. (2004). Movements and Media: Selection Processes and Evolutionary Dynamics in the Public Sphere. *Theory and Society*, 33(3):367–391.

Krieger, J. & Higgins, D.L.(2002).Housing and Health: Time Again for Public Health Action. *American Journal of Public Health*, 92(5):758–768.

Krueger, R.A. & Casey, M.A. (2000). Focus groups: A practical guide for applied research (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

Kweit, M.G.& Kweit, R.W.(1981). Implementing Citizen Participation In A Bureaucratic Society: A Contingency Approach 31.Stuart Langton, What is Citizen Participation?,in *Citizen Participation In America*, 13, 13.

Kymlicka, W. & Norman, W. (1994). Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory. *Ethics*, 104 (2): 352–81.

Kymlicka, W.(1995). *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford, Clarendon Press

Kymlicka, W. (1998).Introduction: an Emerging Consensus?.in *Ethical Theory and Moral Practice*,1:143-157

Kufukila, J.P. (2015). Governar em democracia: uma administração participativa. *Revista Justiça do Direito*, 29(2): 313-324. DOI:<http://dx.doi.org/10.5335/rjd.v29i2.5593>

Lamas, A.(1996). Síntese e recomendações: o desenvolvimento da eco - cidadania In: Lamas, A. (coord.). *Participação Pública e Planeamento. Prática da Democracia Ambiental*,:241 – 246. FLAD, Lisboa.

Lane, S.N.; Odoni, N.; Landström, C.; Whatmore, S.J.; Ward, N. & Bradley, S.(2011).Doing flood risk science differently: an experiment in radical scientific method. *Trans Inst Br Geogr*, 36:15–36.

Lafranchi, V.; Ireson, N.; When, U.; Wrigley, S.N. & Fabio C.(2014).Citizens' Observatories for Situation Awareness in Flooding. In: Hiltz SR, Pfaff MS, Plotnick L, Shih PC, editors. *Proceedings of the 11th International Conference on Information Systems for Crisis Response and Management (ISCRAM 2014): 18-21 May*:145-154. Pennsylvania, USA: University Park.

Laria, G.;Palermo, L.; Committeri, G. & Barton, J.J.S. (2009). Age differences in the formation and use of cognitive maps. *Behav Brain Res*. 196(2):187 – 191.

Larsen, E. & Lee R.(2002). The Rise of the e-Citizen: How People use Government Web Sites Pew Internet & American Life Project. Acedido em: [http://www.pewinternet.org/reports/pdfs/PIP\\_Govt\\_Website\\_Rpt.pdf](http://www.pewinternet.org/reports/pdfs/PIP_Govt_Website_Rpt.pdf)

Larson, D. (2002). The US environmental movement, in *Environmental Activism in Society*:35-48

Larson, K. & Lach, D. (2008). Participants and non-participants of place-based groups: an assessment of attitudes and implications for public participation in water resource management. *Journal of Environmental Management*, 88: 817-830.

Larsson, T.(1998). How Open Can a Government Be?: the Swedish Experience. In: Deckmyn, Veerle; Thomson, Ian (Eds.). *Openness and Transparency in the European Union*. Maastricht: IEAP.

Lasserre, M.(2001). *Démocratie Politique, Démocratie Economique, Démocratie Globale*, Acedido em: [www.m-lassen.c.com](http://www.m-lassen.c.com).

Latoeira, C.I.S. (2011). A aplicação do scenario planning na definição de linhas de orientação estratégica urbana. Tese apresentada para obtenção do título de Mestre em Gestão do Território e Urbanismo Lisboa, pelo Instituto De Geografia E Ordenamento Do Território, Universidade De Lisboa

Latour, B. (2004). *Políticas da natureza: como fazer ciência na democracia*. Bauru: EDUSC, Brasil

Lauth, H.J.(2013). Basic Criteria For Democracy: Is Responsiveness Part Of The Inner Circle? *Revista Debates*, Porto Alegre, 7(1):115-138

Lavalle, A.G.(2003). Cidadania, igualdade e diferença. *Editora Lua Nova*, 59:75 – 93

Lawson, B.(1980). *How Designers Think. The design process demystified*. The Architectural Press, London, UK.

Lawrence, D.(2003). *Environmental impact assessment: practical solutions to recurrent problems*. John Wiley and Sons, New Jersey

Lee, N.(1983). Environmental impact assessment: a review. *Appl Geogr*. 3(1):5 – 27.

Lee, J.(2008). *Essays on the Determinants and Effects of Public Education Expenditure in Developing Countries*. ProQuest

Lemões, L.L. & Lemos, D.S.(2014). *Democracia de Schumpeter a Habermas*. Jus Navigandi

Lemon, M; Jeffrey, P; McIntosh, B. & Oxley, T. (2004). Understanding perceptions of change: a pathways contribution to community consultation and environmental decision making. *J Environ Assess Pol Manag*, 6 (2):189–211

Lemos, M.C. & Morehouse, B.J.(2005). *Global Environmental Change*. 15,: 57–68

Lemos, M.C., Agrawal, A. (2006). Environmental governance. *Annu Rev Environ Resour* 31:297–325. doi:10.1146/annurev.energy.31.042605.135621

Leonardo, A. (2002). Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova*, 49:.. 25-46

Lessard-Hébert, M., Goyette, G. e Boutin, G.(2012). *Investigação Qualitativa – Fundamentos e Práticas*, Instituto Piaget, Epistemologia e Sociedade, 5ª edição

Levasseur M.; Cohen A.A; Dubois M.F.; Gagnéux M.; Richard L.; Therrien F.H. & Payette H.(2015). *Environmental Factors Associated With Social Participation of Older Adults*

Living in Metropolitan, Urban, and Rural Areas: The NuAge Study. *Am J Public Health*, 105(8):1718-25. DOI: 10.2105/AJPH.2014.302415.

Levi M.(1998).A State of Trust. In: BRAITHWAITE, V. and LEVI, M. Trust and Governance. New York: Russell Sage Foundation.

Lewis, J.L. & Sheppard, S.R.J.(2006). Culture and communication: can landscape visualization improve forest management consultation with indigenous communities? *Landscape Urban Plan*. 77(3):291 – 313.

Libâneo, J.C.(2002).Adeus professor, adeus professora: novas exigências educacionais e profissão docente. 6 ed. São Paulo: Cortez,Brasil.

Liebert, U. (2007). The European Citizenship Paradox: Renegotiating Equality and Diversity in the New Europe. *CRISPP – Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 10: 4.

Lima, L.C.(2000).A democratização das organizações educativas e a participação como ingerência: contribuições de Paulo Freire. Separata da revista FORUM, 31: 81-94

Lima, T.C.S. & Miotto, R.C.T. (2007). Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. *Revista Katálisis*, 10:37-45. <https://dx.doi.org/10.1590/S1414-49802007000300004>

Linehan, J.R.; Gross, M. (1998). Back to the future, back to basics: the social ecology of landscapes and the future of landscape planning, in *Landscape and Urban Planning*, 42: 207-223.

Linz, J.J & Stepan, A.(1996). Problems of Democratic Transition and Consolidation. ISBN: 9780801851582

Lipman, P.D & Caplan, L.J.(1992). Adult age differences in memory for routes: effects of instruction and spatial diagram. *Psychol Aging*. 7(3):435 – 442.

Lisi M. (2015). Party Change, Recent Democracies, and Portugal: Comparative Perspectives. Lexington Books, ISBN 073919366X

Liu, J., Daily, G.C., Ehrlich, P.R., Luck, G.W. (2003). Effects of household dynamics on resource consumption and biodiversity. *Nature*; 421(6922):530-3.

Liu, H.Y.; Kobernus, M.; Broday, D., & Bartonova, A.(2014a).A conceptual approach to a citizens' observatory – supporting community-based environmental governance. *Environmental Health*,13,107. DOI:<http://doi.org/10.1186/1476-069X-13-107>

Lui, Y.; Zhou, Z.; Vecitis,C.D. & Ong, C.N.(2014b). Graphene-based electrochemical filters for water purification. Singapore's Journey Towards Environmental Sustainability: International Water Week, 1-5 June

Lobo, M.L.; Correia; P.; Pardal, S. & Lobo, M.(1990).Normas urbanísticas –volume I - princípios e conceitos fundamentais. Lisboa: Direcção Geral do Ordenamento do Território – Universidade Técnica de Lisboa

Lockie, S.(2001). SIA in review: setting the agenda for impact assessment in the 21st century *Impact Assess Proj Apprais*,19 (4):277–287

Lockie, S; Franetovich,M.; Sharma, S. & Rolfe, J.(2008). Democratisation versus engagement? Social and economic impact assessment and community participation in the coal mining industry of the Bowen Basin, Australia. *Impact Assess Proj Apprais*, 26 (3): 177–188

Lopes, D. & Nascimento, M.N.(2004).Para pensar a confiança e a cultura política na América Latina. Opinião Pública, 10 (1):162-187

Lopes, J.M.P.(2011).Indicadores de monitorização de planos municipais de ordenamento do território. Tese de Mestrado em Engenharia do Ambiente, IST – Lisboa.

Lopes,H.(2014). As Virtudes do Homem Bom. Um paralelismo entre Platão e Aristóteles, Coleção: Artigos LUSOSOFIA, Universidade da Beira Interior. Covilhã, Portugal. Acedido em: [www.lusosofia.net/textos/20140517-lopes\\_hugo\\_2014\\_virtudes\\_homem\\_bom.pdf](http://www.lusosofia.net/textos/20140517-lopes_hugo_2014_virtudes_homem_bom.pdf)

Lousada, M. & Valentim, M.L.(2011). Modelos de tomada de decisão e sua relação com a informação orgânica. Perspetivas em Ciência da Informação, 16 (1):147-164

Loyola, E. & Moura, S. (1996). Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais. In: Fischer, Tânia (org.). Gestão estratégica: Cidades estratégicas e organizações locais. Rio de Janeiro: Getúlio Vargas, 1996.

Lowndes, V. & Skelcher, C. (1998).Multi-organizational partnerships: an analysis of changing modes of governance. Public Administration, 76,:313–333.

Lubenow, J.Á.(2010). Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: modelo teórico e discursos críticos. Kriterion, Belo Horizonte, 51 (121):227-258

Ludka, V.M.(2012). Ordenamento territorial de uma pequena cidade brasileira: estudo de caso da cidade bela vista do toldo, região do contestado catarinense. Universidade Federal do Paraná

Lüchmann, L.H.H.(2002). Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre. Tese Doutorado em Ciências Sociais - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Campinas-SP

Lüchmann, L.H. & Borba, J.(2008).Participation, inequalities and new institutionalities: an analysis of participatory institutions in Santa Catarina. Ciências Sociais Unisinos 44(1):58-68

Lukensmeyer, C.J. & Torres, L.H.(2006). Public deliberation: A manager's guide to citizen engagement. Washington: IBM Center for the Business of Government. Disponível em: <http://www.businessofgovernment.org/pdfs/LukensmeyerReport.pdf>

Lukensmeyer, C.J.(2009). The Next Challenge for Citizen Engagement: Institutionalisation in OECD Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services. Paris: OECD.

Luyet, V.; Schlaepfer, R.; Parlange, M.B. & Buttler, A.(2012).A framework to implement Stakeholder participation in environmental projects, Journal of Environmental Management,111:213-219. DOI: 10.1016/j.jenvman.2012.06.026

Lyra, R.P.(2000).As Vicissitudes da Democracia Participativa no Brasil. In (org.). A Ouvidoria na Esfera Pública Brasileira. João Pessoa: UFPB,:27-48

Macedo, D. (2014). Gerenciamento das Partes Interessadas. PMBoK, 5ª edição, Capítulo 13. Acedido em: <http://www.diegomacedo.com.br/gerenciamento-das-partes-interessadas-pmbok-5a-ed/>

Machado, V. & Costa, C.(2009).O Ordenamento Turístico no Direito do Planeamento e Ordenamento do Território. Revista Turismo & Desenvolvimento, 12: 97-112

MacPherson, C.B.(1991).Ascensão e queda da justiça econômica e outros ensaios (1985).Trad. Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Paz e Terra,Brasil

Madec, A. & Murard, N.(1998).Numa. Cidadania e Políticas Sociais. Lisboa: Instituto Piaget.

Madeira, M.(2011).A Governança Municipal. Os desafios da gestão local nas modernas democracias. Edições Colibri, ISBN: 978-989-689-073-5

Madureira, C. (2009). Reinventar o Welfare State ou construir o pós-managerialismo? Comunicação apresentada no 7º Congresso Nacional da Administração Pública “Estado e Administração na resposta à crise”, Centro de Congressos de Lisboa, Portugal. Acedido em: <http://hdl.handle.net/10782/5200>

Magalhães, P.(2009). A Qualidade da Democracia em Portugal: A Perspetiva dos Cidadãos. SEDES, Portugal

Magnette, P. (2003). European governance and civic participation: beyond elitist citizenship? *Political Studies*,51:1-17.

Maguire, K. & Truscott, F. (2006) Active governance: the value added by community involvement in governance through local strategic partnerships. York: Joseph Rowntree Foundation

Maia R.C.M.(2000). Democracia e a internet como esfera pública virtual: aproximando as condições do discurso e da deliberação. Congresso Internacional "Internet, Democracia e Bens públicos" - FAFICH/UFMG - 6 a 9 de novembro de 2000, Minas Gerais , Brasil.

Maia, F.S.N. & Pinto, M.V.L.(2007).Disfunções Burocráticas em Gestão de Pessoas. Trabalho de Conclusão de Curso – Pós Graduação em Gestão de Pessoas, Brasília. Acedido em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055758.PDF>

Malekpour, S., Brown, R.R., de Haan, F.J.(2015). Strategic planning of urban infrastructure for environmental sustainability: Understanding the past to intervene for the future, *Cities*, 46:67

Mamdami, M. (2007). Scholars in the market place: The dilemmas of neo-liberal reform at Makerere University, 1989-2005. Dakar: CODESRIA.

Mamdami, M. & Wamba-Dia-Wamba, E. (Eds.) (1995). African studies in social movements and democracy. Dakar: CODESRIA.

Manasian D. (2003).Digital Dilemmas: A Survey of the Internet Society. *The Economist*, 25 de Janeiro.

Management (DPADM/DESA), (2013). September, New York, USA. Acedido em: <http://www.un.org/esa/socdev/egms/docs/2013/EmpowermentPolicies/Elia%20Armstrong%20presentation.pdf>

Mandell, M.P.(1999). Community collaboration: working through network structures. *Policy Studies Review*. 16(1):42-64

Mansbridge,J.(2007).Deliberative democracy or democratic deliberation? In: Rosenberg, S. (org.). *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern?* Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.

MAOT.(2010).Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira, Lisboa: Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território.

Marcondes, D.(1997).Iniciação à história da filosofia: dos pré-socráticos a Wittgenstein. 4. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.:298

Marin, A., Marques da Costa, E., Gaspar, J., Rodriguez, J. F., Simões, J. M., Queirós, M., Barroso, S. (2006). Geografia de Portugal – Planeamento e Ordenamento do Território. Círculo de Leitores. Vol.4

Marques, F.P.J.A.(2010).Participação Política e Internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do Estado Brasileiro. Salvador.

Marques, C. A. & Machado, A.S.C.(2014).Environmental sustainability:implications and limitations to green chemistry. Foundations of Chemistry, 16(2):125-147

Marreiros, G., Santos, R., Ramos, C., Neves, J., Novais, P., Machado, J., Bulas-Cruz, J.(2007). Ambient Intelligence in Emotion Based Ubiquitous Decision Making, Proc. Artificial Intelligence Techniques for Ambient Intelligence, IJCAI'07 – 20th International Joint Conference on Artificial Intelligence. Hyderabad, Índia.

Marreiros, G., Santos, R., Freitas, C., Ramos, C., Neves, J., Bulas-Cruz, J. (2008). LAID – a Smart Decision Room with Ambient Intelligence for Group Decision Making and Argumentation Support considering Emotional Aspects. International Journal of Smart Home, vol. 2, No. 2, Published by Science& Engineering Research Support Center

Marreiros, S.(2010). O PNPOT e o PROT Algarve no planeamento e ordenamento do município de Lagos. Relatório de Estágio de Mestrado em Gestão do Território, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa

Marsh, D. & Rhodes, R.A.W. (1992). Policy Networks in British Government. Oxford: Clarendon Press.

Marshall, T.H. (2002). Cidadania e classe social. Volume I. Brasília: Senado Federal, Centro de Estudos Estratégicos, Ministério da Ciência e Tecnologia.

Martínez, M.(2011). The citizen participation of urban movements in spatial planning: a comparison between Vigo and Porto. International Journal of Urban and Regional Research, 35 (1): 147-171. DOI:10.1111/j.1468-2427.2010.00956.x.

Martinez, T.A. & McMullin, S.L.(2004). Factors affecting decisions to volunteer in nongovernmental organizations. Environment and behavior, 36(1).

Martins, A.M.(1997). Modelos De Democracia. Revista Filosófica de Coimbra,11(1997):85-100

Martins, E.G. (2001), Noções Básicas sobre Amostragem - Introdução à Inferência Estatística, Departamento de Estatística e Investigação Operacional, Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa

Martins, J.A.R.M. (2015). Gestão de Expectativas de Partes Interessadas: Proposta de Modelo. Dissertação para obtenção do Grau de Mestre em Engenharia e Gestão Industrial, apresentada à Faculdade Ciências e Tecnologia, Universidade Nova de Lisboa.

Martins-Júnior, J.P. & Humberto, D.(2004).O Índice de Participação e a importância da educação. Opin. Pública, 10(2)

Massons, D.J.(1999). Métodos estadísticos en ciencias de la Salud. Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona.

Matthews, M.H. (1980). Children represent their environment: mental maps of Coventry city centre. Geoforum.11 (4):385–397.

Maximiano, A.C.(2000).Teoria geral da administração: da escola científica a competitividade em economia globalizada. São Paulo: Atlas, Brasil.

Mayoux, L. & Chambers R.(2005). Reversing the paradigm: quantification, participatory methods and pro-poor impact assessment. *J Int Dev*,17:271–298

Mboga, H. (2009). Understanding the Local Government System in Kenya: A Citizens Handbook. Nairobi: IEA-Kenya.

McCarthy, L. (2007). Interaction at neighbourhood level: strategic approaches can bring success. In: Flynn, D. and Williams, Z., *Towards a progressive immigration policy*. London: Compass

McDonald, S.L. & Gallagher, D. R. (2015). A Story About People and Porpoises: Consensus-Based Decision Making in the Shadow of Political Action, *Environmental Management*, 56 (4): 814

McGlade, J. (2005). Global citizen observatory - The role of individuals in observing and understanding our changing world. Disponível em: <http://www.eea.europa.eu/media/speeches/global-citizen-observatory-the-role-of-individuals-in-observing-and-understanding-our-changing-world>

Medeiros, A.M.(2016). Democracia deliberativa. Acedido em: <http://www.portalconscienciapolitica.com.br/ciber-democracia/democracia-deliberativa/>

Melo, G.C. (2013). Evolução histórica do conceito de cidadania e a Declaração Universal dos Direitos do Homem. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVI, 119. Acedido em: [http://www.ambito-uridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13959](http://www.ambito-uridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13959)

Mendes, O.J.R.(2010). Concepção de Cidadania, Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito, Universidade de S. Paulo, São Paulo, Brazil. Acedido em: [www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde.../Concepcao\\_de\\_cidadania.pdf](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde.../Concepcao_de_cidadania.pdf)

Mendonça, R.F.(2013). Teoria Crítica e democracia deliberativa: diálogos instáveis. *Opinião Pública*, 19(1):59-64. Acedido em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S01042762013000100003&lng=en&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S01042762013000100003&lng=en&tlng=pt)

Meneguello, R.(2006). Aspects of democratic performance: democratic adherence and regime evaluation in Brazil. *International Review of Sociology*, 16(3), London

Merlin, P; Choay, F.(2000). *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, 3<sup>e</sup> éd, Paris: PUF.

Meza, R.B.(2002). La teoría de las elites en Pareto, Mosca y Michels. *Iztapalapa* 52;23, (2):2:386-407

Milani, C.R.S.(2005). O princípio participativo na formulação de políticas públicas locais: análise comparativa de experiências européias e latino-americanas. In: ANPOCS, CD-Rom do XXIX Encontro da ANPOCS, Caxambu.

Milani, C.R.S. (2008). O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 42 (3): 551-579

Miles, I. (1985). *Social indicators for human development*. New York: St. Martin's Press, USA.

Milligan, K.; Moretti, E.& Oreopoulos,. (2004). Does Education Improve Citizenship? Evidence from the United States and United Kingdom. *Journal of Public Economics* 88: 1667-95

Miranda, J.(1988). O direito de informação dos administrados. - Sep. de: O Direito , Lisboa : AAFDL,:457-462

Miskowiak, D.(2003). Meaningful to Citizens – Functional for Planning: Using Public Participation Tools to Accomplish Planning Tasks. The Land Use Tracker, 3(3)

Moisés, J.A.(1995).Os Brasileiros e a Democracia bases sócio-políticas da legitimidade democrática. São Paulo: Ática, Brasil

Moisés, J.A.(2006).Citizens´ Evaluation of Democratic Institutions and The Quality of Democracy in Brazil. Paper to the 20<sup>th</sup> IPSA World Congress, Fukuoka, 8-13

Moisés, J.A. (2008). Cultura política, Instituições e Democracia. RBCS, 23 (66): 11-43

Moisés, J.A.& Carneiro, G.P.(2008).Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime: o caso do Brasil.Opinião Pública,14(1):1-42.

Montalvo, D. (2008).Participación ciudadana en sesiones municipales. Revista de Ciência Política, 28 (3):219-228

Monteiro, R.A.P. & Castro, L.R.(2008). A concepção de cidadania como conjunto de direitos e sua implicação para a cidadania de crianças e jovens. Rev. Psicol. Polít., São Paulo, 8 (16)

Montero, M.(1997).Ideología, Alineación e Identidad Nacional. Ediciones de la Biblioteca de la Universidad Central de Venezuela, 4. Ed. — Caracas.

Montesquieu.(1973).Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural

Morais, D.(1998). Palavras parabolicas: o mercado editorial na era da mundialização. Editora: Letra livre

Moreira, J.; Jalali, C.;Alves, A. (2008).Estado, Sociedade Civil e Administração Pública. Para um novo paradigma do serviço público. Coimbra. Almedina,:28

Morelli, D.N. (2007). Notas sobre Pluralismo Político e Estado Democrático de Direito. Universo Jurídico, Juiz de Fora, ano XI,Brasil.

Morgan, D. L.(1998). The focus group guidebook. Thousand Oaks, CA: Sage.

Morlino, L. (1998), Democracy between Consolidation and Crisis: Parties, Groups, and Citizens in Southern Europe, Oxford, Oxford University Press

Morlino, L. (2006).”Good” and ”Bad” Democracies: How to Conduct Research into the Quality of Democracy’, in Hutcheson, D. and Korosteleva, E. (eds) The Quality of Democracy in Post-Communist Europe, London/NY: Routledge,:5-27.

Morlino, L. (2010).Qualities of Democracy: How to Analyze them. Paper presented at the “The Quality of Democracy: Theory and Empirical Analysis. workshop, Institute of Social Sciences, University of Lisbon, 15 January.

Morlino, L., & Montero J.R.(1995).Legitimacy and democracy in Southern Europe.In R. Gunther, P. N. Diamandouros e H.-J. Pühle (Eds.), The politics of democratic consolidation. Southern Europe in comparative perspective.Baltimore: Johns Hopkins University Press

Morrison-Saunders A. & Bailey, M.(2009).Appraising the role of relationships between regulators and consultants for effective EIA. Environ Impact Assess Rev. 29(5):284 – 294

Morrison-Saunders, A. & Early, G.(2008). What is necessary to ensure natural justice in environmental impact assessment decision-making. Impact Assess Proj Apprais, 26 (1):29–42



Motloch, J.L. (2000). Introduction to Landscape Design. Part II: 256-262, John Wiley & Sons, USA, ISBN 0471352918

Mouffe, C. (2003). Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. *Política & Sociedade*, 3.:11-26

Moura, H. (2013). *Pmp Sem Segredos*. Elsevier, Brasil, ISBN 8535270191

Muhajarine, N., Labonte, R., Williams, A., Randall, J. (2008). Perception and place: What matters to health and quality of life. *Social Indicators Research*;85(1):53–80. doi: 10.1007/s11205-007-9124-4.

Müller, R. (2009). *Project governance*. London: Gower. Publishing Limited.

Müller, R. (2011). *Project governance*. In P. W. G. Morris, J. K. Pinto, & J. Soderlund (Eds.), *The Oxford handbook of project management*, :297-320, Oxford, UK: Oxford University Press.

Mulgan, G. & Blears, H. (2005). *People & Participation*. October. Beacon Press.

Muñoz, T. & Garcia. (2003). *El Cuestionario como instrumento de investigación / Evaluacion* Acedido em: [http://personal.telefonica.terra.es/web/medellinbadajoz/sociologia/El\\_Cuestionario.pdf](http://personal.telefonica.terra.es/web/medellinbadajoz/sociologia/El_Cuestionario.pdf)

Muro, M. & Jeffrey, P.(2008). A critical review of the theory and application of social learning in participatory natural resource management processes. *J Environ Plan Manage*, 51:325–344.

Mwenda, A. (2010). *Devolution in Kenya: Prospects, Challenges and Future*. Nairobi: Institute of Economic Affairs. IEA Research Paper Series, 24:8-13.

Narayan, D. (2002). *Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook*. World Bank, Washington DC, USA

Navarro, Z.(1998). La democracia afirmativa y el desarrollo redistributivo: el caso del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil (1989-98). In: *Seminario Programas Sociales, Pobreza Y Participación Ciudadana*. Anais.[S.I.]: BID, 1998.

Neto, G. & Borges, R. (2011). Minimalismo schumpeteriano, teoria econômica da democracia e escolha racional. *Revista de Sociologia e Política*, 19(38):27-42.

Neto, P.L.(2002). *Estatística*. Editora Edgard blücher, 2ª ed., São Paulo, Brazil

Neuman, M. (2005). The compact city fallacy, *Journal of Planning Education and Research* 25(1): 11-26.

New Tactics in Human rights. (2012). *Strengthening Citizen Participation in Local Governance*. Acedido em: <https://www.newtactics.org/conversation/strengthening-citizen-participation-local-governance>

Newig, J., Pahl-Wostl, C.; Sigel, K.(2005). The role of public participation in managing uncertainty in the implementation of the Water Framework Directive. *Eur Environ*, 15:333–343.

Newig, J. & Fritsch, O.(2009). Environmental governance: participatory, multi-level—and effective? *Environ Pol Gov*, 19:197–214.

Newig J. & Kvarda E. (2012). Participation in environmental governance: legitimate and effective? K. Høgl, E. Kvarda, R. Nordbeck, M. Pregernig (Eds.), *Environmental Governance: The Challenge of Legitimacy and Effectiveness*, Edward Elgar, Cheltenham, : 29–45

Newig, J., Challies, E., Jager, N., Kochskämper, E. (2014). What Role for Public Participation in Implementing the EU Floods Directive? A comparison with the Water Framework Directive, early evidence from Germany, and a research agenda. *Environmental Policy and Governance*, 24: 275–288

Newig, J., Koontz, T.M. (2014). Multi-level governance, policy implementation and participation: the EU's mandated participatory planning approach to implementing environmental policy. *Journal of European Public Policy*, 21: 248–267

Newig J, Kochskämper E, Challies E, Jager NW.(2016). Exploring governance learning: How policymakers draw on evidence, experience and intuition in designing participatory flood risk planning. *Environ Sci Policy*.;55:353-360. doi: 10.1016/j.envsci.2015.07.020.

Nientiedt, D. & Köhler, E.A. (2016). Liberalism and democracy — a comparative reading of Eucken and Hayek. *Cambridge J Econ*; 40 (6): 1743-1760. doi: 10.1093/cje/bev081

Nogueira, R.T.(2011). Desenvolvimento Sustentável: indicadores de sustentabilidade urbana – o caso de Santo Tirso. Relatório de Estágio do Mestrado em Economia e Gestão do Ambiente. Faculdade de Economia da Universidade do Porto, Portugal

Norman, J., MacLean, H.L. and Kennedy, C.A. (2006). Comparing high and low residential density: Life-cycle analysis of energy use and greenhouse gas emissions, *Journal of Urban Planning and Development*, 132(1): 10-21.

Norris, P. (1999). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford Univ. Press.

Norris, P.(2003).Deepening Democracy via E-governance: contribution to the World Public Setor Report – E-government at the crossroads. United Nations: [s.n.]

Norris, P. (2004). *Building Knowledge Societies: The renewal of democratic practices in knowledge societies*. UNESCO World Report, John F. Kennedy School of Government Harvard University Cambridge, USA.

Nuissl, H., Haase, D., Wittmer, H., Lanzendorf, M. (2008) Impact assessment of land use transition in urban areas – an integrated approach from an environmental perspective. *Land Use Policy* 26: 414–424

Nye, J.S.; Zelikow, P.D.;King, D.C.(1997).Why People Don't Trust Government. Cambridge: Harvard Univ. Press.

OECD. (2004). *OECD Principles of Corporate Governance*. Paris: France.

OCDE (2008),Handbook on Constructing Composite Indicators. Methodology and user guide. Acedido em: <http://www.oecd.org/dataoecd/37/42/42495745.pdf>

OCDE (2008), Sustainable Development. Linking economy, society and environment. Paris: OECD, Chapter 2.

OCDE. (2009). *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*.

OCDE. (2010).Promoting Good Governance. programme on Public Management and Governance (PUMA). Acedido em: [https://www.gdrc.org/u-gov/doc-oecd\\_ggov.html](https://www.gdrc.org/u-gov/doc-oecd_ggov.html)

OCED. (2013). *Government at a Glance 2013*. OCDE Publishing. Acedido em :[http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/OECD-Government\\_at\\_a\\_Glance\\_2013-.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/OECD-Government_at_a_Glance_2013-.pdf)

OCDE (2015), “Global trends in regulatory policy and governance”, in *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris. DOI: [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2015-37-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-37-en)

O'Donnell, G.(1999).Teoria democrática e política comparada. *Dados*,42(4):655-690.  
Acedido  
em:[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S00112581999000400001&lng=en&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S00112581999000400001&lng=en&tlng=pt)

O'Donnell, G. (2004). Democracy, Human Rights, Human Development. The Quality of Democracy: Theory and Applications. G. O'Donnell, O. Iazzetta and J. Vargas Cullell. Notre Dame, University of Notre Dame Press: 7-120

O'Donnell, G. (2010). Democracia, agencia, estado: teoría con intención comparativa. Buenos Aires, Argentina, Prometeo Libros.

O'Faircheallaigh, C. (2010). Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making. *Environmental Impact Assessment Review*, 30(1):19-27. DOI:10.1016/j.eiar.2009.05.001

OGC - Office of Government and Commerce. (2010). What is Governance? Acedido  
em: [http://www.ogc.gov.uk/delivery\\_lifecycle\\_governance.asp](http://www.ogc.gov.uk/delivery_lifecycle_governance.asp)

Ogilvy, J. & Schwartz, P. (1998) Plotting Your Scenarios, GBN, California

Oliveira, F.P. (2002). Direito do Ordenamento do Território, Cadernos Cedoua, Coimbra, Almedina.

Oliveira, F.P. & Lopes, D. (2012). Catástrofes naturais e Direito do Urbanismo. in *Direito das Catástrofes Naturais*, coord. Carla Amado Gomes, Coimbra, Almedina, 173-207.

Oliveira, M.A.; Carvalho, A.V.; Bartolo, L. (2004). Public Discussion of Oporto's Municipal Master Plan: An e-Democracy Service Supported by a GIS, EGOV04, Zaragoza, Spain

Oliveira, A.G. & Pisa, B.B. (2015). IGovP: índice de avaliação da governança pública — instrumento de planeamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Rev. Adm. Pública* — Rio de Janeiro 49(5):1263-1290, DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612136179>

Orduna, G. (2003). *Sebenta de apoio ao Master em Desenvolvimento local internacional — 1ª edição*. Instituto de Economía y Geografía. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid.:66.

Orea, D.; Gómez, V.; Maurício, G. (2007). Consultoría e ingeniería ambiental. Mundi-Prensa, ISBN: 8484763137

O'Reilly E. 2009. Guide to principles of good governance. British and Irish Ombudsman Association. Acedido  
em: <http://www.ombudsmanassociation.org/docs/BIOAGovernanceGuideOct09.pdf>

Orosa, S. (2014). A participação dos cidadãos no planeamento urbanístico Universidade Católica Portuguesa, Centro Regional do Porto, Tese apresentada à Faculdade de Direito, para obtenção do título de Mestre em Direito Administrativo, Porto, Portugal

Ostrom, E. (2009). A general framework for analyzing sustainability of social–ecological systems. *Journal of Science*, 325:419–422.

Ozawa, C.P. (1996). Science in Environmental Conflicts. *Sociological Perspectives*, 39(2):219-230.

Pachón, G.E. (2013). Democracy and Political Liberalism. Martha Nussbaum's Perspective. COL INT 78, ISSN 0121-5612:145-180. DOI:<http://dx.doi.org/10.7440/colombiaint78.2013.06>

Pahl-Wostl, C.; Hare, M.(2004).Processes of social learning in integrated resources management. *J Community Appl Soc Psychol*,14:193–206.

Pahl-Wostl, C.; Tàbara, D.; Bouwen, R.; Craps, M.; Dewulf, A.; Mostert, E.; Ridder, D. & Taillieu T. (2008).The importance of social learning and culture for sustainable water management. *Ecol Econ*, 64:484–495.

Paiva, D.; Souza, M.R.; Lopes, G.F.(2004).As percepções sobre Democracia, Cidadania e Direitos, Universidade Federal de Goiás. *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas,10(2):368-376

Panagopoulos, T.; Guimarães, M.H.; Barreira, A.P.(2015).Influences on citizens' policy preferences for shrinking cities: a case study of four Portuguese cities. *Regional Studies, Regional Science*. Volume 2, Issue 1, 2015: 141-170 DOI: 10.1080/21681376.2015.1010225

Papadatos, A. & Donna, A. (2016). *Democracia Uma história sobre a coragem de mudar o mundo*. Bertrand Editora, ISBN:9789722532006

Papudo, R.M.(2007).Indicadores de ordenamento do território. Uma proposta metodológica para o caso português. Lisboa: universidade de lisboa. Faculdade de letras. Tese de Mestrado em Geografia.

Partidário, M.R.(1999). Strategic Environmental Assessment - principles and potential. In Petts J. (Ed) *Handbook of Environmental Impact Assessment*, London: Blackwell.

Partidário, M.R. (2007). *Guia de Boas Práticas para Avaliação Ambiental Estratégica – orientações metodológicas*. Agência Portuguesa do Ambiente. Lisboa.

Partidário, M.R. (2007<sup>a</sup>). Scales and associated data – what is enough for SEA needs?, *Environmental Impact Assessment Review*, 27: 460-478

Partidário, M.R. (2013). Participação pública - IMPACTES AMBIENTAIS 12<sup>a</sup> aula dos cursos de Engenharia Civil: 5º ano / 10º semestre Engenharia do Território, IST – Universidade de Lisboa, Portugal

Partidário, M. D.& Jesus, J. (1994). *Avaliação de Impacte Ambiental*. Lisboa: Centro de Estudos de Planeamento e Gestão do Ambiente

Partidário, M.D. & Jesus, J. D. (2003). Fundamentos de Avaliação de Impacte Ambiental. In M. d. Partidário, & J. d. Jesus, *Fundamentos de Avaliação de Impacte Ambiental*,:99-101.Lisboa: Universidade Aberta

Pateman, C.(1992).*Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, Brasil

Patton, M.Q. (2008). *Utilization-focused evaluation*,in *Utilization-focused evaluation*, 4th edition. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc

Pearl, M.;Braveman, P.; Abrams, B.(2001).The relationship of neighborhood socioeconomic characteristics to birthweight among five ethnic groups in California. *Am J Public Health*;91:1808–1824

Pena, F.M.(2006).Democracia, direitos humanos e globalização. In: *Revista Espaço acadêmico*, 64.

Peponis, G. & Papadopoulos, M.(1995). Reconfiguration of radial distribution networks: application of heuristic methods on large-scale networks, *IEEE Proceedings on Generation, Transmission and Distribution* 142(6): 631–638

Pereira, R. & Silva, M.(2012). The governance implementation: The determinant factors. Communications of the IBIMA,1–16,. ISSN 19437765.

Pereira, F.C.; Centeno, M.J. & Nobre, P. (2013). Public Relations, Satisfaction and Commitment, *Caleidoscópio Revista de Comunicação e Cultura*, no 14: 101-12

Peterlin, M; Kross,, B.; Kontic, B.(2006). Information in an EIA process and the influence thereof on public opinion. *J Environ Assess Pol Manag*, 8 (2):183–204

Peters, G.; Pierre, J.(1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 8. (2).

Petts, J. (2000). Processos de formação de consensus na gestão de resíduo,” in: Gonçalves, M.E. (coord.) *Cultura científica e participação pública*, pp.161-181. Celta, Oeiras.

Pharr, S.J. & Putnam, R. (2000).Disaffected Democracies: what's troubling the trilateral countries?. N. Jersey, Princenton University Press,

Pieranti, O.P.; Rodrigues, S., Peci, A. (2007). Governança e New Public Management: Convergências e Contradições no Contexto Brasileiro, ANPAD, Setembro, São Paulo, Brasil

Pierre, J. & Peters, B.G.(2000).Governance, Politics and the State. Houndmills, MacMillan Press

Pimentel, T.D. & Pimentel, M. P. C. (2010). Governança territorial como estratégia de gestão social do desenvolvimento. In: Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, Vitória, Espírito Santo.

Pingree,R.J.(2006).Decision Structure and the Problem of Scale in Deliberation. *Communication Theory*, 16(2):198–222

Pinsky, J.(2003).Introdução. In: Pinsky, J.; Pinsky, C. B. (Orgs.). *História da cidadania*. São Paulo: Contexto:9-13.

Pinsky, J.(2004). *Cidadania e Educação*. São Paulo. Editora – Contexto

Pinsky, J. & Pinsky, C.B.(2003). *História da Cidadania*. São Paulo. Editora Contexto. ISBN: 978-85-7244-217-6: 9-13

Pinto, A.C.; Magalhaes, P.; Sousa, L.; Gorbuno, E.(2010). Barometro da qualidade da democracia – A Qualidade Da Democracia Em Portugal: A Perspetiva Dos Cidadãos, Relatório I. Instituto de Ciencias Sociasi, universidade de Lisboa, Portugal

Pinto, M.A.G.(2011). Governância colaborativa para a preservação e valorização dos serviços dos ecossistemas e da biodiversidade da serra da aboboreira: proposta para uma gestão sustentável. Mestrado em Cidadania Ambiental e Participação, Universidade Aberta

Polido, P.S. & Gussi, E.H.B.(2006). Democracia e governabilidade. *Ética - encontro de iniciação científica*, 2(2)- ISSN 21-76-8498

Polit, C. & Bouckaert, G.(2000).Public Management Reform. A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. 3<sup>rd</sup> Ed, Oxford University Press, ISBN: 9780199595099

Pope, J.; Annandale, D.; Morrison-Saunders, A.(2004). Conceptualising sustainability assessment. *Environmental Impact Assessment Review*. 24(6):595-616. DOI: 10.1016/j.eiar.2004.03.001

PORTADA.(2016). Base de dados de Portugal Contemporâneo. Fundação Francisco Manuel dos Santos. Acedido em: <http://www.pordata.pt/Portugal>

Powell, M. & Kleinman, D.L.(2008).Building Citizen Capacities for Participation in Nanotechnology Decision-making: The Democratic Virtues of the Consensus Conference Model.Public Understanding of Science 17(3): 329–48.

Prais, M. (2008).Democratização da Gestão e Qualidade Social da Educação: Fundamentos da Boa Governança. Perspetivas em Políticas Públicas, 1 (2):167-176

Prats, I. & Catalá, J.(2006).Veinte años de modernización administrativa em los países de la OCDE. Lecciones aprendidas. In: ARGENTINA. Projeto de Modernizacion del Estado. Seminário Internacional sobre Modernizacion del Estado. Buenos Aires

Prendergast, P. & Rybaczuk, K.(2005). Using visualization techniques in planning to improve collaborative governance in Ireland. In: 10th International conference on information and communication technologies (ICT) in urban planning and spatial development and impacts of ICT on physical space. Vienna, Austria: CORP Association:235– 243, 22–25 February, Vienna University of Technology, Austria

Prescott-Allen, R.(1997).Barometer of Sustainability: Measuring and communicating wellbeing and sustainable development . Cambridge: IUCN.

Prescott-Allen, R.(1999). Assessing Progress Toward Sustainability: The System Assessment Method illustrated by the Wellbeing of Nations. Cambridge: IUCN.

Prescott-Allen, R.(2001).The Wellbeing of Nations: a country-by-country index of quality of life and the environment. Washington: Island Press.

Pretty J.N.(1995).Participatory learning for sustainable agriculture. World Dev,23:1247– 1263.

Priberam. (2013). Dicionário Priberam da Língua Portuguesa.Priberam Informática, S.A.

Provan, K.G. & Kenis, P. (2007). Modes of network governance: structure, management, and effectiveness. J Public Adm Res Theory, 18:229–252. doi:10.1093/jopart/mum015

Przeworski, A.(1996).Public support for economic reforms in Poland". Comparative Political Studies, 29: 520-543.

Putnam, R.(1993).Making Democracy Work. 1<sup>st</sup> edition, New Jersey: Princeton University Press, USA

Putnam, R. (1994). Making Democracy Work. . 2<sup>nd</sup> edition, New Jersey: Princeton University Press, USA

Putnam R.(1995). America's .Declining Social Capital .In: Journal Of Democracy, 6(1):65-78

Quental, N., Silva, M., Lourenço, J. (2004), "Integração de critérios objetivos de sustentabilidade ambiental na elaboração de planos regionais de ordenamento do território", In: XI Jornadas da AUP - Território e Desenvolvimento: os Argumentos e a Disciplina do Urbanismo

Quintão, S.M.L.(2001).Teoria do Estado. 1<sup>a</sup> ed. Belo Horizonte: Del Rey.Brazil

Quivy,R.;Van Campenhoudt,L.(2008).Manual de investigação em ciências sociais, 2<sup>a</sup> Edição, Gradiva.

Raaflaub, K.A.; Ober,J., & Wallace, R.(2007).Origins of Democracy in Ancient Greece, Berkeley-Los Angeles-London, University of California Pressm ISBN 9780520932173.

Racelis, M.(1997). Movilizando la población para el desarrollo social.: enfoques y técnicas para la participación popular. In: KLIKSBURG, Bernardo (comp.) Pobreza: un tema impostergable: nuevas respuestas a nivel mundial. 4. ed. [S.l.]: Fondo de Cultura Económica

Rainha, J.C.(2008).Teoria Hegemônica e Democracia. Ciências Sociais. Vitória: CCHN, UFES, 3ªEd, 1:170-181

Ramatta, M.Y.; Chirawurah, D. & Adongo, P.B.(2014).Domestic waste disposal practice and perceptions of private sector waste management in urban Accra. BMC Public Health, 14:697 DOI:10.1186/1471-2458-14-697

Randall, J., Kitchen, P., Williams, A. (2008). Mobility, perceptions of quality of life and neighbourhood stability in Saskatoon. Social Indicators Research;85(1):23–37. doi: 10.1007/s11205-007-9126-2

Ranson, S. & Stewart, J.(1989).Citizenship and government: the challenge for management in the public domain. Political Studies, 37:5-24.

Raposo, M.A.A.(2014). Contributo para o estudo da avaliação de processos participativos colaborativos: o caso do MARGOV. Tese apresentada à Universidade de Évora para obtenção do Grau de Doutor em Ciências do Ambiente

Rato, H.(2001).A regularização dos imigrantes e a segurança social.Galileu, Revista de Economia e Direito, 6(2):105-132

Rato, H.(2010). Crise e democracia: resolução da crise e aprofundamento da democracia. Investigação e Prática em economia,:175-194

Rato, H.; Ferraz, D.A.C & Baptista, C.(2007). MANFOP: manual de avaliação das necessidades de formação em organismos públicos, Ed. 1, Oeiras: INA; ISBN: 978-989-8096-13-5.

Rebello, E.M.(2006). Integração de imigrantes: desenvolvimento e implementação de um sistema de apoio à decisão. Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional .Revista Portuguesa de estudos Regionais, Nº24

Rebello, E.M.; Paiva, L. T. (2006) Planeamento urbano para a integração de imigrantes. Lisboa, ACIME

Rede RSO PT, GT ISO 26000. (2015). Uma Visão Da Responsabilidade Social, Agir bem Fazendo Melhor. 1ª edição. Acedido em: [http://cite.gov.pt/assts\\_scratches/brochura\\_rsopt.pdf](http://cite.gov.pt/assts_scratches/brochura_rsopt.pdf)

Reed, M. S., Evely, A.C., Cundill, G., Fazey, I., Glass, J., Laing, A., Newig, J., Parrish, B., Prell C., Raymond, C., & Stringer, L.C. (2010). What is social learning? Ecology and Society 15(4):1. URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/resp1/>

Reed, M.S.; Evely, A.C.; Cundill, G.; Fazey, J.; Glass, J.; Laing, A.; Newig, J.; Parrish, B.; Prell,

Reis, M.E.V. & Soares, V.(2013). Governança Corporativa: Princípios que Regem o Projeto de Governança e Como adotá-los nas Cooperativas de Crédito. Acedido em:<http://www.faceca.br/revista/index.php/revista01/article/view/386/194>

Rees, W., Wackernagel, M. (1996), “Urban Ecological Footprint; why cities cannot be sustainable – and why they are a key to sustainability?”. Environmental Impact Assessment Review, 16: 223-248

Reis, B.C.(2012). A construção social da governança das relações internacionais entrevista com Emanuel Adler. Relações Internacionais; 37:115-125

Relatório do planeta vivo. (2016). WWF - World Wide Fund For Nature. Acedido em: [http://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/lpr\\_2016\\_portugues\\_v4\\_otimizado.pdf](http://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/lpr_2016_portugues_v4_otimizado.pdf)

Renard, Q.; Pélissier, R.; Ramesh, B.R. & Kodandapani, N.(2012).Environmental susceptibility model for predicting forest fire occurrence in the western Ghats of India. *International Journal of Wildland Fire*, 21:368–379

Renn, O.; Webler, T.; Rakel, H.; Dienel, P. & Johnson, B.(1993).Public participation in decision making: a three-step procedure. *Policy Sci*, 26:189–214.

Renn, O.(1992). Concepts of Risk: A Classification. In:Social Theories of Risk (Krimsky, S. and Golding, D.,eds.):53-79, London: Praeger

Renn, O.(2006). Participatory processes for designing environmental policies. *Land Use Pol*, 23:34–43

Renz, P. (2007). Project governance: Implementing corporate governance and business ethics in nonprofit organizations. New York, Physica-Verlag Heidelberg.

Rhodes, R.W.A. (1996).The New Governance: Governing without Government. *Polítical Studies*, XLIV, : 652-667

Rhodes, R.A.W. (1997).Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham: Open University Press.

Ribeiro, A.J.(2005). Governância municipal?: estudo sobre a participação dos cidadãos como paradigma da governação nas câmaras municipais protuguesas. Total de folhas 189. Dissertação (Mestrado em Administração Pública), Universidade do Minho, Escola de Economia e Gestão. Braga-Portugal

Ribeiro, F.P.(2010). The discursive construction of Portuguese national identity in the media thirty years after the 1974 revolution. Unpublished PhD thesis. Lancaster: Lancaster University.

Ribeiro, I.P.F.(2010a). Prática Pedagógica e Cidadania: Uma Interpretação Crítica Baseada na Ideia de Competência. Dissertação de Doutoramento no Ramo de Estudos da Criança, Universidade do Minho

Ribeiro, L.C.Q. & Júnior, O.A.S. (2005). Democracia e cidade: divisão social da cidade e cidadania na sociedade brasileira. *Análise Social*, (174):87-109.

Richard, Y., Eugene, R.A., Thomas, D. (2002). Bridging Environmental Science with Environmental Policy: Plasticity of Population, Affluence, and Technology. *Social Science Quarterly*.;83(1):18–34.

Richardson, L. & Mumford, K. (2002).Community, neighbourhood and social infrastructure. In: Hills, J., LeGrand, J. and Piachaud, D. (eds), *Understanding social exclusion*. Oxford: Oxford University Press

Richardson, L. (2008) DIY community action: neighbourhood problems and community self-help. Bristol: Policy Press, United Kingdom

Roberts, A.S.(2000).Less Government, More Secrecy: Reinvention and the Weakening of Freedom of Information Law. *Public Administration Review*, Washington, 60(4)

Robin, M. & Gaetan, T.(2013).Renewing the knowledge societies vision for peace and sustainable development. UNESCO, ISBN 9230012157



Robinson, M. & Bond, A.(2003). Investigation of different stakeholder views of local resident involvement in environmental impact assessments in the UK. *J Environ Assess Pol Manag*, 5 (1):45–82

Rocha, J.F.(2008).Constituição, Ordenamento e Conflitos Normativos. Coimbra

Rodrigues, W. (2005). Planeamento e Governança Territorial – Uma Reflexão Sociológica a Partir do Terreno. In: *Cidades – Comunidades e Territórios*, Nº 10, CET/ISCTE, Lisboa

Rojas, R.A.O. (2001). El Cuestionario. Acedido em: <http://www.nodo50.org/sindpitagoras/Likert.htm>

Romero,M.X.A.(2017).Cidadania. Dicionário De Filosofia Moral E Política. Coords. - António Marques & André Santos Campos, 2.ª Série, Instituto de Filosofia da Linguagem, IFILNOVA, FCSH/NOVA. FCT-funded project POCTI/FIL/39453/2001. Acedido em: <http://www.ifilnova.pt/pages/dictionary-of-moral-and-political-philosophy>

Rousseau, J.J.(2003).Rousseau e as Relações Internacionais; prefácio: Gelson Fonseca Jr. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, Brazil.

Rowe, G. & Frewer, L.J.(2000).Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. *Science,Technology, & Human Values*,25(1):3-29.

Rowe, G.; Horlick-Jones, T.; Walls, J.; Poortinga, W., & Pidgeon, N.F.(2008).Analysis of a Normative Framework for Evaluating Public Engagement Exercises: Reliability, Validity and Limitations. *Public Understanding of Science*, 17(4), 419-441. DOI: 10.1177/0963662506075351

Rowe,G. & Frewer, L.J.(2005). A Typology of Public Engagement Mechanisms. *Science, Technology & Human Values*, 30(2), 251-290.DOI: 10.1177/0162243904271724

Rozicki, C.(2001).Cidadania: reflexo da participação política. In: *Revista Espaço Acadêmico*. Ano 1,3,Agosto. Acedido em: [http://www.espacoacademico.com.br/003/03col\\_cris.htm](http://www.espacoacademico.com.br/003/03col_cris.htm).

Ruivo, F.(1999).Introdução ao painel da cidadania ativa, movimentos sociais e democracia participativa. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 54, CES, Coimbra

Ruiz, Á.J.(2009).Metodologia científica: guia para eficiência nos estudos. 6ª.ed. São Paulo: Atlas, Brasil

Russel, S. & Vidler, E.(2000).The Rise And Fall Of Government Community Partnership For Urban Development:Grassroots Testimony From Colombo.*Environment - Urbanization* 12 (1): 73-86

Russel, R., et al. (2013).Humans and Nature: How Knowing and Experiencing Nature Affect Well-being. *Annual Review of Environment and Resources*, 38. DOI: 10.1146/annurev-environ-012312-110838.

Rydin, Y.; Pennington, M. (2000). Public Participation and Local Environmental Planning: the collective action problem and the potential of social capital. *Local Environment*, Volume 5 (2);153-169(17).

Sabel, S.F. & Zeitlin, J.(2012). Experimentalist governance. D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press, Oxford (2012), pp. 169–183

Sanchez, M.M.(1980).A participação do cidadão na administração pública. Madri: Centro de Estudos Constitucionais.

Sánchez-Parga, J.(2005).Del conflicto social al ciclo político de la protesta. In: Ecuador Debate, 64, Quito-Ecuador, Abril. Acedido em: <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate>.

Sangreman, C. & Santos, T.(2009). Uma proposta de Observatório da Cooperação portuguesa. Instituto Superior de Economia e Gestão - CEsA Documentos de Trabalho nº 78-2009

Sanoff, H.(2000).Community Participation Methods in Design and Planning. Chichester: John Wiley and Sons.

Santana, M.S.de. (2009).O que é cidadania. Artigos de Direito. Acedido em: <http://www.advogado.adv.br/estudantesdireito/fadipa/marcossilviodesantana/cidadania.htm>

Santinha, G. & Marques, T. (2012). A integração do princípio de Coesão Territorial na agenda política: o caso português. Revista de Geografia e Ordenamento do Território, 2,:215-244. Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território

Santos, B.S.(2000). Crítica de la Razón Indolente. Contra el desperdicio de la experiencia. Bilbao: Editora Desclée de Brouwer.

Santos, B.S.(2002). Reinventar a democracia. Fundação Mário Soares, Gradiva Publicações, Lda, Lisboa, ISBN: 972-662-631-5

Santos, B.S.(2002a).Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

Santos, B.S.(2002b). Toward a New Legal Common Sense. Law, globalization, and emancipation. Londres: Butterworths.

Santos, B.S.(2003). Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre. Mataró: El Viejo Topo.

Santos, B.S.(2009).Direitos humanos: o desafio da interculturalidade. Revista Direitos Humanos, 2:10-18.

Santos, B.S. & Avritzer L.(2002). Introdução: para ampliar o cânone democrático. In Santos BS, organizador. Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira,: 39-82.

Santos, S., Mendes, S.M., Amaral, L. (2006). e-Government e Outras Políticas Públicas para o Fomento de Participação Pública. Escola de Economia e Gestão, Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas, NEAPP Documento de Trabalho. Universidade do Minho. Acedido em: <http://hdl.handle.net/1822/8266>

Santos, F.D. & Miranda, P. (2006).Alterações Climáticas em Portugal. Cenários, Impactos e Medidas de Adaptação– Projeto SIAM II, Lisboa: Gradiva

Santos, M.H.(2001). Governabilidade, governança e capacidade governativa. ENAP Texto para Discussão, N. 47. Acedido em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=259>

Santos, M.H.C.(1997). Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. Dados, 40(3) Acedido em:[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&S011-52581997000300003&lng=en&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&S011-52581997000300003&lng=en&tlng=pt).

Sarason, S.(1974). The psychological sense of community: Prospects for a community psychology. San Francisco:Jossey-Bass

Sarmiento, M.J.(2011). Atos de Pesquisa em Educação - PPGE/ME FURB. ISSN.1809-0354,6(3):581- 602

Sartori, G. (1994). A Teoria da Democracia Revisitada – O Debate contemporâneo, Volume 1, [s. l.], Editora Ática, Chatman House

Sassen, S.(2003). Symposium- Globalization and Governance: The Prospects for Democracy Indiana Journal of Global Legal Studies, 10 (5):1

Saumure, K. (2001). Focus Group - An Overview.

Schmidt, M.G.(1995).Demokratietheorien. Eine Einführung, Opladen (2006), dritte überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden.

Schmidt, L. (2007). País (In)sustentável. Esfera do Caos Editores Lda.

Schumpeter, J.(1984).Capitalismo, socialismo e democracia. Rio de Janeiro: Zahar Editora.

Secchi, L.(2009).Modelos organizacionais e reformas da administração pública. RAP — Rio de Janeiro 43(2):347-69,2009. ISSN: 0034-7612

SEIS: Shared environmental information system. Acedido em: <http://ec.europa.eu/environment/seis>

Seixas, J. (2016). A cidade em movimento. Caminhos de fomento de novas políticas urbanas. URBACT Infoday. Forum das cidades. Fundação da Cidade de Lisboa. Lisboa, Portugal

Sexton, K.(2013).Evolution of Public Participation in the Assessment and Management of Environmental Health Risks: A Brief History of Developments in the United States. Journal of Public Health Research, 2(2),e18. DOI:org/10.4081/jphr.2013.e18

Shmueli, D.F., Kaufman, S. & Ozawa, C. (2008). Mining negotiation theory for planning insights. Association of Collegiate Schools of Planning. Journal of Planning Education and Research, 27 ( 3):359-364 DOI: 10.1177/0739456X07311074

Shmueli-Goetz, Y.; Target, M.; Fonagy, P. & Datta, A.(2008). The Child Attachment Interview: A psychometric study of reliability and validity. Developmental Psychology, 44:939–956

Siala, E.O.(2015).Fators Influencing Public Participation In Budget Formulation.The Case Of Nairobi County. Tese de Doutoramento apresentada à United States International University,

Sicakkan, H.C. (2013). Diversity and the European Public Sphere Towards a Citizens' Europe. EUROSPPHERE FINAL COMPARATIVE STUDY, Volume III. EUROSPPHERE Online Working Paper Series. Acedido em: <http://eurospheres.org/>

Silva A.M. (2000).Escola Pública e a Formação Da Cidadania: possibilidades e limites. Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo, Brasil

Silva, A.S.(1990). Das obrigações do Estado à Participação civil. Sociologia, Problemas e Práticas. Cultura - Lisboa.ISSN0873-6529.23:37-48.

Silva, J.N. (2011).A cidadania e a democracia nas escolas. Revista ELO 18, ISBN: 972-96465

Silva, M.K. & Zanata JR,R.(2008).Desigualdade e associativismo: proximidade espacial e distância social na conformação da sociedade civil. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, 10(2):115-13

Silva, R.(2008).Liberdade e lei no neo-repúblicanismo de Skinner e Pettit.Lua Nova,74:151-194.

Silva, S. (2006). Participação política e Internet: propondo uma análise teórico-metodológica a partir de quatro conglomerado de fatores. Trabalho apresentado no GT Internet e Política do I Congresso Anual da Associação Brasileira de Pesquisadores de Comunicação e Política, ocorrido na Universidade Federal da Bahia – Salvador-BA.

Silva, M. (2013). Discurso do Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia na apresentação da Proposta de Lei de Bases da Política dos Solos, do Ordenamento do Território e do Urbanismo.

Silva, S.A.M. (2013). Democracia participativa e processo decisório de políticas públicas: a influência da campanha contra a Alca. Sociedade e Estado, 28(1), 53-74. <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922013000100004>

Silva, E.C. (2014). Coesão e Integração Regional no Grande ABC Paulista: O Desafio. XXVIII Encontro ANPAD, 13-17 de setembro, Rio de Janeiro, Brasil. Acedido em: [http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014\\_EnANPAD\\_APB48.pdf](http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014_EnANPAD_APB48.pdf)

Silva, S. & de Almeida, M. (2013). Democracia participativa e processo decisório de políticas públicas: a influência da campanha contra a Alca. Sociedade e Estado, 28(1), 53-74. <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-6992201300100004>

Silva, C.M.M.; Fraxe, T.J. (2012). Governança ambiental: Conceitos e Perspectivas de Estudo para as localidades de Mocambo e Caburi, no Município de Parintins/AM, 2010. Anais-II Seminário Internacional de Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia, Manaus: EDUA.(2). Brazil.ISSN: 2178-3500.

Sinclair, R.K. (2007). Democracia y participacion en Atenas / Democracy and participation in Athens. Alianza Editorial Sa, Rumford, ME, USA

Sinclair, A.; Diduck, A. & Fitzpatrick, P.(2008). Conceptualizing learning for sustainability through environmental assessment: critical reflections on 15 years of research. Environ Impact Assess Rev, 28:415–426

Sipioni, M.E. & Silva, M.Z.(2013).Reflexões e interpretações sobre a participação e a representação em conselhos gestores de políticas públicas. Revista de Sociologia e Política, 21(46):147-158.Acedido em: [www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid)

Slaviero, C., Garcia, A. & Maciel, C. (2011).Towards an Ontology to Support the Deployment of eParticipation Environments. In: Proceedings of EGOVIS 2011 (LNCS),6866:146–160.

Slocum, T.A.; McMaster, R.B.; Kessler, F.; Howard,C. & Hugh H. (2009).Thematic Cartography and Geovisualization.Prentice Hall; 3ª edição

Smith, W.R.; Torstensson, M. & Johansson K.(2001).Perceived risk and fear of crime: Gender differences in contextual sensitivity. International Journal of Victimology, 8:159–181, DOI:.10.1177/026975800100800204

Smith, B.L.(2003).Public Policy and Public Participation Engaging Citizens and Community in the Development of Public Policy. Population and Public Health Branch, Health Canada.

Smith, R.S.(2005).Theories of Digital Participation, GIS for Sustainable Development, GIS for sustainable development, editor Michele Campagna, Taylor & Francis, :37-54  
Snellen, I. (2002). Electronic Governance: implications for citizens, politicians and public servants. *International Review of Administrative Sciences* 68:183-198

Soares, C. R. D (2001). Desenvolvimento de uma Sistemática de elaboração do BSC para pequenas empresas. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção) – Universidade federal do rio Grande do Sul, Porto Alegre

Socher, P.R., Ponchirolli, O., de Souza-Lima, J.E., Maciel-Lima, S.M. (2010). The citizen in public policy: reality or utopia? *Urbe. Brazilian Journal of Urban Management*, 2 (1):43-56

Socher, PR. (2008). Políticas públicas voltadas para o cidadão como ator principal da esfera pública. Dissertação para obtenção do título de Mestre em Organizações e Desenvolvimento, Faculdades Associadas de Ensino, Curitiba, Brasil

Soini, K.(2001). Exploring human dimensions of multifunctional landscapes through mapping and map-making. *Landscape Urban Plan.* 57(3 – 4):225 – 239

Soromenho Marques, V.(1996).A Era da Cidadania: De Maquiavel a Jefferson. Mem Martins. Europa-América.

Speidel, J.J., Weiss, D.C., Ethelston, S.A., Gilbert, S.M.(2009). Population policies, programmes and the environment. *Phil. Trans. R. Soc. B*; 364:3049–3065 doi:10.1098/rstb.2009.0162

Spink, P.K. (2012).Processos organizativos e ação pública: as possibilidades emancipatórias do lugar. In: Jacó-Vilela, Ana M.; Sato, Leny (Org.). *Diálogos em psicologia social* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais; : 352-369

Spyke, N.P.(1999).Public Participation in Environmental Decisionmaking at the New Millennium:Structuring New Spheres of Public Influence, 26 *B.C. Env'tl. Aff. L. Rev.* 263

Steinführer, A. & Hall, R. (2011) Housing, Households and Demographic Challenge in Urban Space: Conceptual Considerations and Context Conditions in East Central Europe, In: Haase A, Steinführer A, Kabisch S, Grossmann K, Hall R. (Eds.) (2011): Residential change and demographic challenge. The inner city of East Central Europe in the 21<sup>st</sup> century. Farnham, Burlington: Ashgate, 39–62

Steffek, J. & Nanz, P.(2008). Emergent patterns of civil society participation in global and European governance. Eds: Palgrave Macmillan

Stewart, J. & Sinclair, A.(2007). Meaningful public participation in environmental assessment: perspectives from Canadian participants, proponents and government. *J Environ Assess Pol Manag*, 9 (2):161–183

Steyaert, P.; Barzman, M.; Billaud, J.P.; Brives, H.; Hubert, B.; Olivier, G. & Roche, B.(2007).The role of knowledge and research in facilitating social learning among stakeholders in natural resources management in the French Atlantic coastal wetlands. *Environ Sci Pol*, 10:537–550.

Stoker, G. (2008).Gestão do valor Público. A Administração Pública orientada pela missão. In: Stoker, G.(1998).Cinq Propositions por une Théorie de la Governance, em *Revue Internationale des Sciences Sociales*, 155:19-29.

Streck, D.R. & Adams, T. (2006). Lugares da participação e formação da cidadania. *Civitas Revista das Ciências Sociais*. São Paulo:FFCH-PUCRS,6(1)

Stringer, L.C.; Dougill E.; Fraser K.; Hubacek C.; Prell & Reed M.S.(2006).Unpacking “participation” in the adaptive management of social–ecological systems: a critical review. *Ecology and Society*, 11(2):39.

Strohmeier, K.L. & Bader S. (2004).Demographic decline, segregation, and social urban renewal in old industrial Metropolitan Areas. *German Journal of Urban Studies*, 1:1–14

Szeremeta J.(2005). Participação Genuína na Era da Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC). *Gestão Pública E Participação*. Cadernos Da Fundação Luís Eduardo Magalhães, Salvador, Brasil, 99-135

Sztompka P.(1999).Trust - A Sociological Theory. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Tarapanoff K.(2006).Inteligência, informação e conhecimento em corporações /, organizadora. Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia – IBICT e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, Brasília  
Tatagiba, L.(2002). Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: Dagnino, Evelina. (Org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, Brasil

Tauxe, C.(1995). Marginalizing public participation in local planning. *J Am Plann Assoc*, 61 (4):471–481

Teixeira, E.C.(2002).O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade. AATR-BA

Teixeira, S.M.(2007). Descentralização e participação social: o novo desenho das políticas sociais. *Revista Katalysis*, 10 (2):154-163

Teixeira, I.R.E.(2008). Participação dos cidadãos na vida política local: o contributo da comunicação pública. Dissertação apresentada á Universidade Fernando Pessoa para obtenção do grau de Mestre em ciências da Comunicação.

Teodósio, A.S.; Silva, E.E.; Rodrigues, F.R.G. (2009). Discutindo o processo decisório: a contribuição dos principais modelos de análise. Acedido em: <http://www.mettodo.com.br/pdf/Discutindo%20o%20Processo%20Decisorio.pdf>

Tesoro J.L.(2001).El Estado orientado hacia el ciudadano: transpar encia república via Internet en la Argentina. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública. Dirección de Documentación e Información. Dirección de Estudios e Investigaciones.

Thompson, D.F.(2014). Responsibility for Failures of Government: The Problem of Many Hands. *American Review of Public Administration* 44 (3):259–273.

Tilleman, W.(1995). Public participation in the environmental impact assessment process: a comparative study of impact assessment in Canada, the United States and the European community. *Columbia J Transnat Law*, 33:337–435

Tomaz, C.A.S.(2016). Democracia e Jurisdição: Entre o texto e o contexto! 2ª Edição, Editora Baraúna, ISBN 8543707307

Torben, B.J.(1999). The Public Setor in an in-between Time: Searching for New Public Values. *Public Administration*, London, 77 (3)

Torcal, M., Montero, J.R.(2006).Political disaffection in comparative perspective. IN: Torcal,M. & Montero, J.R.(eds). *Political disaffection in contemporary democracies. Social capital, institutions and politics*, Routledge Research in Comparative Politics, Londo: Routledge:3-19

Touraine, A.(1996). O que é a democracia? 2 ed. Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis, RJ: Vozes,286p.

Tribe, K.(2007). Ordoliberalism and the social market economy. The History of Economic Thought, 49 (1)

Tsang, S.; Burnett, M.; Hills, P. & Welford, R.(2009).Trust, public participation and environmental governance in Hong Kong. 19 (2):99–114. DOI: 10.1002/eet.502

Tuler, S & Webler, T.(1999). Voices from the forest: what participants expect of a public participation process. Soc Natural Resources: An Int J. 12(5):437 – 453.

Tyler, T.R.(1998).Trust and Democratic Governance. In: Braithwaite, V. and Levi, M. Trust and Governance. New York: Russell Sage Foundation

UMIC – Unidade de Missão Inovadora e de Conhecimento. (2003). Uma Nova Dimensão de Oportunidades. Plano de Ação para a Sociedade da Informação. Conselho de Ministros de 26 de Junho. Acedido em: <http://purl.pt/266/1>

UN Habitat. (2009). Planning Sustainable Cities, Global Report on Human Settlements, London: Earthscan.

UNEP: Environmental governance. Acedido em: <http://www.unep.org/pdf/brochures/EnvironmentalGovernance.pdf>

UNESCO (United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization). (2005).Towards Knowledge Societies. Imprimerie Corlet, Condé-sur-Noireau, France — ISBN 92-3-104000-6. Acedido em: <http://www.unesco.org/publications>

ONU - United Nations - Economic and Social Council.(1992).Report Of The United Nations Conference On Environment And Development. A/CONF.151/26 (Vol. IV). Rio de Janeiro, Brazil, 3-14 June

ONU, United Nations - Economic and Social Council. (2006). Official Records of the Economic and Social Council, Supplement No. 44 (E/2006/44E/C.16/2006/6)

ONU, United Nations - Economic and Social Council. (2007).Participatory governance and citizens' engagement in policy development, service delivery and budgeting. Committee of Experts on Public Administration, Sixth session 10-13 April, 07-22442 (E), 150207, New York, USA

ONU, United Nations - Economic and Social Council.(2007). Participatory governance and citizens' engagement in policy development, service delivery and budgeting . Committee of Experts on Public Administration, Sixth session 10-13 April, 07-22442 (E) 150207, New York, USA

Urbinati, N. & Warren, M. (2008). The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. Annual Review of Political Science, Palo Alto, 11:387-412

Urbinati, N.(2013).Crise e Metamorfoses da Democracia. RBCS,28(82):5-16

Urbinati, N.(2014).Democracy Disfigured: opinion, truth, and the people. Cambridge, Harvard University Press

Valadas, B.(1998). A consulta do público e o público das consultas. Revista do Ambiente, Nº8, Ipamb, Lisboa

Van Bellen, H.M.(2004).Indicadores de sustentabilidade: um levantamento dos principais sistemas de avaliação. Cad. EBAPE.BR, 2(1):1-14

Vanclay, F. (2003). International principles for social impact assessment. *Impact Assess Proj Apprais*, 21 (1):5–11

Vanderhaegen, M. & Muro, E. (2005). Contribution of a European spatial data infrastructure to the effectiveness of EIA and SEA studies. *Environ Impact Assess Rev*. 25(2):123 – 142.

Vanhanen, T.(1997). *Prospects of democracy*. London: Routledge.

Vargas-Moniz, M. & Morgado, J. (2010). Parcerias e coligações comunitárias: Potencialidades e desafios na criação de respostas articuladas. *Análise Psicológica*, 28(3):395-409.

Vasconcelos, L. & Baptista, I. (2002). *Environmental activism in society*. Fundação Luso – Americana para o Desenvolvimento, Lisboa.

Vasconcelos, L.(2007). Participatory governance in complex projects. In G. Gunkel, & M. Sobral (Eds.), *Reservoir and river basin management: Exchange of experiences from Brazil, Portugal and Germany*:114–124. Technical University of Berlin.

Vasconcelos, L. (2001). New forums out of sustainability – recent trends at local level. 1<sup>st</sup> World Planning Schools Congress ACSP-AESOP-APSA-ANZAPS tongji University, Shanghai, China, Jul 11-15

Vasconcelos, L. (2006). O exercício da cidadania pela participação popular In: *Associação para a Gestão do Fórum Social Português, Um outro Mundo é Possível...Mas Não Será Fácil*: Edições Colibri, Lisboa,: 21-27.

Vasconcelos, L. & Fonseca. ( 2006). TAIDIS: cidadania ambiental, informação e participação no contexto da Convenção de AARHUS. Fundação Luso–Americana para o Desenvolvimento, Lisboa.

Vasconcelos, L. (2007). Cova da Moura: uma experiencia de intervenção sócio-territorial participada. *Revista Inforgeo*, Julho: 107-114

Vasconcelos, L. (2008). Governance and Participation- empowering communities for justice and equity. Session: VI Democracy, citizenship and Participated Governance, Citizenship in ana Enlarge Europe- The Contribution of economic, social and cultural rights. Abr. 10-12 (Cidesc), reitoria da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, Portugal

Vasconcelos, L.; Oliveira, R. & Caser, U.(2009).Governância e Participação na Gestão Territorial,série Política de Cidades – 5, DGOTDU Política de Cidades Polis XXI, Lisboa

Vasconcelos, L.(2010). Governância colaborativa. In: *Ciclo de Seminários: Ambiente e Sociedade 2009/2010*, Universidade Aberta, Lisboa, Jan. 6, 2010. video streaming em <http://www.odisseia1.univab.pt/cursos/0000TestedeNovoVideo/VideoConfLivre/VideoTrans.aspx>

Vasconcelos, L., Caser, U., & Sá, R. (2010a). Merging virtual and physical participation articulating and orchestrating different stakeholders' voices. 24<sup>st</sup> Congress of the Association of European Schools of Planning, Helsinquia, Finland ,7-10 July 2010

Vasconcelos, L., Pereira, M. J. R., Caser, U., Gonçalves, G., Silva, F., & Sá, R. (2011). MARGov - Setting the ground for the governance of Marine Protected Areas. *Aceite na revista internacional: Ocean & Coastal Management*.

Vasconcelos, L.(2013). Governância Colaborativa – promovendo a inclusão social. Acedido em: [www.realp.uevora.pt/content/download/647/.../Lia%20Vasconcelos,%202013.pdf](http://www.realp.uevora.pt/content/download/647/.../Lia%20Vasconcelos,%202013.pdf)

Vaz, J.C.(2007).*Internet e promoção da cidadania: a contribuição dos portais municipais*. Editora Blucher, S. Paulo, Brazil.



Verba, S.; Schlozman, K.L. & Brady, H.(1995).Voice And Equality:Civil Voluntarism In American Politics .Cambridge Ma: Harvard University Press

Vergara, E.J.(2012). Democracia Y Participación en Jean-Jacques Rousseau. Revista de filosofía, 68:29-52. Acedido em: [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-43602012000100004&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-43602012000100004&lng=es&tlng=es). 10.4067/S0718-43602012000100004.

Viegas, J.M.L.(2004).Problemas e Perspetivas de Mudança das Democracias. in Democracia, Novos Desafios e Novos Horizontes, Oeiras, Celta Editores.

Vieira, R.E.; Mendes, B.S.(2009).Democracia Segundo Rousseau: Uma Análise Histórica Sobre As Principais Ideias De Rousseau Na Obra 'O Contrato Social' E Sua Contribuição Para Democracia Na Contemporaneidade. Revista de Direitos Fundamentais & Democracia, 5:1-9

Vilas Boas, J.A.(2007). Comportamento do consumidor: Uma análise sobre a escolha da embalagem no ato da compra. Tese apresentada à Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, para obtenção do grau de Mestre.

Vlahov D.; Freudenberg N.; Proietti F.; Ompad D.; Quinn A.; Nandi V. & Galea S.(2007). Urban as a Determinant of Health. Journal of Urban Health : Bulletin of the New York Academy of Medicine, 84(1):16–26. <http://doi.org/10.1007/s11524-007-9169-3>

Vonkeman, G.H. (Editor). (2002).Sustainable development of European Cities and Regions. Springer Science, Dordrecht: Kluwer.

Vreess, C.H., Semetko, H.A. Cynical and Engaged. Strategic Campaign Coverage, Public Opinion, and Mobilization in a Referendum. Communication Research 29(6), pp 615-641. 2002

Vultos, D.A.A.N.(2012). Desenvolvimento Sustentável: a utilização do Biodiesel no Concelho do Seixal. Dissertação apresentada para obtenção do grau de Mestre em Ecologia Humana e Problemas Sociais Contemporâneos, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa

Wallace, T. (2004).NGO Dilemmas: Trojan Horses for Global Neoliberalism? Socialist Register, London: Merlin Press.

Walzer, M.(1989). Citizenship. In: Political Innovation and Conceptual Change, T. Ball, J. Farr, R. L. Hanson, Cambridge: Cambridge University Press:211–220.

Warren, M. (1999).Democracy and Trust. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Warren, M.E. & Pearse, H.(2008). Designing deliberative democracy: the British Columbia Citizens' Assembly. Cambridge: Cambridge University Press.

Watts,J.(2009).The Making of Polities: Europe,1300-1500.Cambridge:Cambridge University Press,

WCR. (2016). A City that Plans: Reinventing Urban Planning. Chapter 7, World Cities Report: 123-140

Weber, M.(1982).A ciência como vocação: In: Ensaios de sociologia.5 ed. Rio de Janeiro: Zahar,:154-183

Webere, E.C.(2000).The Practice of Deliberative Democracy: Results From Four Large –Scale Trials .Public Administration Review 60 (4):360 -371

Webler, T.; Tuler, S. & Krueger, R.(2001).What is a good public participation process? Five perspectives from the public. Environ Manage, 27:435–450

Weeks, E. C. (2000) The Practice of Deliberative Democracy: Results from Four Large-Scale Trials. *Public Administration Review* 60(4): 360–71.

Weffort, F.C.(1998).Os clássicos da política- Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, "O Federalista". Ática , Brasil, 1998, Vol. 1, ISBN: 9788508035427

Weir, S. & Beetham, D.(1999). *Political Power and Democratic Control in Britain*.London:Routledge

Wesselink, A., Paavola, J., Fritsch, O. & Renn, O.(2011).Rationales for public participation in environmental policy and governance: practitioners' perspectives, *Environment and Planning*, Vol. 43 (11):2688 – 2704

Westerink, J., Haase, D., Bauer, A., Ravetz, J., Jarrige, F., et al. (2012) Expressions of the compact city paradigm in peri-urban planning across European city regions – how do planners deal with sustainability trade-offs? *Europ Plan Stud* 25: 1–25

Whitaker, F. et al.(1989).*Cidadão Constituinte*. São Paulo: Paz e Terra, Brasil

White, M.; Alcock, I.; Wheeler, B. & Depledge, M.(2013).Would You Be Happier Living in a Greener Urban Area? A Fixed-Effects Analysis of Panel Data. *Psychological Science*, 24 (6).DOI:10.1177/0956797612464659.

Wickham, C.(2009). *Las formas del feudalismo*. Públicacions de la Universitat de València; Edición:1, ISBN-10: 8437073936

Wilde, O.(2012). *O retrato de Dorian Gray*.Editora: Landmark, São Paulo, Brasil

Wond, T. & Macaulay, M. (2010). Evaluating local implementation: an evidence-based approach. *Policy and Society*, 29 (2):161-169

Xavier, J. & Gouveia, L.B.(2004).O Relacionamento com o Cidadão. A importância do Território. Conferência Ibero-Americana WWW/Internet, 7 - 8 Outubro, Madrid, Espanha

Yang, K., & Callahan, K. (2007). Citizen Involvement Effort and Bureaucratic Responsiveness: Participatory Values, Stakeholder Pressures, and Administrative Practicality. *Public Administration Review*,: 249-264

Yang, S.(2008). Public participation in the Chinese Environmental Impact Assessment (EIA) system. *J Environ Assess Pol Manag*, 10 (1):91–113

Young, I.M. (1989) "Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship", *Ethics* 99 (2): 250–74; repr. in R. Beiner, *Theorizing Citizenship*, Albany, NY: State University of New York Press

Young, I.M.(2002).*Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Yuval-Davis, N. (2006).Belonging and the politics of belonging.*Pattern of Prejudice*, 40 (3):197-214.

Zia, H. & Devadas, V.(2008).Urban solid waste management in Kanpur: opportunity and perspectives. *Habitat Int*, 32:58-73.

Zimmerman, M.A. & Rappaport, J.(1988).Citizen participation, perceived control, and psychological empowerment. *American Journal of Community Psychology*, 16(5):725-749.

## APÊNDICES e ANEXOS

---





## Apêndice 1. Inquérito

Inquérito utilizado no desenvolvimento do trabalho para colheita de dados, considerando os seis eixos principais: 1) Caraterização Pessoal; 2) Caraterização Social; 3) Caraterização do Concelho onde vive; 4) Informação; 5) Processo Decisório e 6) Participação Pública.

I - Caraterização Pessoal										
Idade: _____ Anos					Sexo		Feminino		Masculino	
Estado civil		solteiro(a)		casado(a)		divorciado(a)		viúvo(a)		
Escolaridade		Sem grau de ensino completo								
		Ensino básico		1º ciclo (4ª classe)						
				2º ciclo (6º ano )						
				3º ciclo (9º ano)						
		12º ano								
		Licenciatura								
		Pós-graduação								
		Mestrado de Ciência								
		Doutoramento								
II - Caraterização Social										
Profissão										
Situação Profissional		Empregado								
		Desempregado curta duração								
		Desempregado longa duração								
		Outra condição								
Concelho		onde nasceu:								
		onde reside:								
III - Caraterização do Concelho onde Vive										
Gosta do concelho onde vive?		Nada		Pouco		Razoavelmente		Muito		
Indique 3 pontos fracos ou problemas do concelho onde vive				1						
				2						
				3						
Indique 3 pontos fortes ou oportunidades do concelho onde vive				1						
				2						
				3						

IV - Informação											
Sabe que a lei prevê a participação dos cidadãos e das organizações económicas, sociais, culturais e ambientais nas decisões ligadas ao ordenamento do território do concelho onde vive?										Sim	Não
Sabe de que forma a lei prevê essa participação?										Sim	Não
Já ouviu falar de instrumentos de planeamento e gestão territorial?										Sim	Não
Se respondeu SIM à questão anterior, indique por escrito:	Sabe o que são?					Sim		Não			
	Quais os que conhece?	1									
		2									
		3									
	Em quais já participou? E como?	1									
		2									
		3									
No momento em que participou foi-lhe dada informação que lhe permitisse perceber o que ia ser discutido/analísado										Sim	Não
Se respondeu SIM	Indique que tipo de informação lhe foi dado							Escrita			
								Verbal			
	Indique se percebeu essa informação					Sim		Não			
Se respondeu que não percebeu a informação indique o que considera que falhou						1					
						2					
Nas reuniões a que esteve presente havia muitos participantes?										Sim	Não
Quantos?		Menos de 10		10 - 20		21 - 50		51 - 100		Mais de 100	
Se respondeu SIM	que tipo de público estava presente? (pode escolher várias respostas)			Cidadãos							
				Entidades públicas							
				Entidades privadas (de que tipo?):							
				económico		social		cultural		ambiental	
Se respondeu NÃO	o que considera que falhou			1							
				2							
Onde decorreram as reuniões?											

V - Processo Decisório										
Como avalia as ações do município para responder às necessidades da população e melhorar a qualidade de vida?			Inexistentes							
			Fracas							
			Razoáveis							
			Boas							
			Muito Boas							
			Não sabe / Não responde							
O que pensa que deveria ser alterado / reorganizado na área do seu concelho? Escreva por favor.										
Na sua opinião, na resolução de problemas e na valorização do território do concelho os governantes costumam ouvir a população?								Sim	Não	
Se respondeu “SIM” indique se considera que os governantes têm em conta as opiniões dos cidadãos nas decisões que tomam?					Sim		Não		Não sabe ou Não responde	
					Porquê?					
					Como?					
Considera que os cidadãos, organizações económicas, sociais, culturais e ambientais, e governantes deveriam planear em conjunto a organização do espaço onde vivem?					Sim		Não		Não sabe ou Não responde	
					Porquê?					
Se SIM	Quem deve estar envolvido no diálogo?		Os governantes		Os particulares		Ambos			
Acha importante o modo de como é feita a divulgação da informação?								Sim	Não	
Indique <u>por ordem preferencial</u> , como gostaria que fossem divulgadas as reuniões?			Pessoalmente							
			Carta							
			Cartazes							
			Rádio							
			Jornais locais							
			Internet							
			Edital							
			Outros							
Se respondeu NÃO	A quem devem ser atribuídas as decisões relativas à organização/ transformação do espaço do concelho?		Apenas ao município							
			Apenas à administração central							
			Ao município e à administração central							
			Não sabe / não responde							
			Outra	Qual?						
Considera que as ações / decisões do município que transformam o território do concelho são compreensíveis?								Sim	Não	
								Porquê?		

VI – Participação Pública									
Tem por hábito participar na resolução dos problemas e na valorização do concelho onde vive?								Sim	Não
Se respondeu SIM	indique de que forma?			Voluntariamente		Sempre que convocado			
Se respondeu NÃO	indique 3 razões porque não participou								
	1		2		3				
	indique 3 razões que o motivariam a participar								
	1		2		3				
Indique 3 medidas que na sua opinião deveriam ser tomadas para permitir uma participação maior da população?				1					
				2					
				3					
Acha que a estrutura do processo de decisão promove a participação da população em geral								Sim	Não
Em que momento considera que a população deve ser envolvida?			Logo desde o início do projeto						
			Durante a elaboração do projeto						
			Após a elaboração do projeto						
Como classifica o seu relacionamento com as autoridades administrativas?							Muito bom		
							Bom		
							Razoável		
							Mau		
							Péssimo		



Artigo publicado em Revista Internacional Indexada com *Peer Reviewers*:

Vanda Carreira; João Reis Machado; Lia Vasconcelos. 2016. Citizens' Education Level and Public Participation in Environmental and Spatial Planning Public Policies: Case Study in Lisbon and Surrounds Counties. *International Journal of Political Science (IJPS)*; 2(3):25-34, DOI: <http://dx.doi.org/10.20431/2454-9452.0203004>

*International Journal of Political Science (IJPS)*

*Volume 2, Issue 3, 2016, PP 25-34*

*ISSN 2454-9452*

<http://dx.doi.org/10.20431/2454-9452.0203004>

[www.arcjournals.org](http://www.arcjournals.org)

---

### **Citizens' Education Level and Public Participation in Environmental and Spatial Planning Public Policies: Case Study in Lisbon and Surrounds Counties**

**Vanda Carreira<sup>1\*</sup>, Joao Reis Machado<sup>1,2</sup>, Lia Vasconcelos<sup>1</sup>**

<sup>1</sup>Faculty of Sciences, New University of Lisbon (FCT- UNL), Quinta da Torre, Campus Universitário, 2829-516 Caparica, Portugal

<sup>2</sup>Geographical Institute of Lisbon, Rua da Artilharia, 107, 1099-052 Lisboa, Portugal

\*[vanda.carreira@gmail.com](mailto:vanda.carreira@gmail.com)

---

**Abstract:** Education assumes a central key role for the adequate functioning of democratic systems, and therefore as a way to better choices and sustainable development. The study was conducted on a sample of 250 subjects ( $N=250$ ), of both genders, and aimed to 1) evaluate whether citizens' education level influences or not on their participation in environmental and spatial planning public policies. Data was collected, recorded, validated and subjected to statistical analysis.  $P$ -values  $< 0.05$  results were considered statistically significant. The sample was composed of 52% women and 48% men, with a mean age of  $42.3 \pm 13.2$  years. It was possible to verify that citizens' education level did not influence the type of public participation they were involved ( $P = 0.960$ ), except in the case of PhD subjects ( $P = 0.045$ ); neither the subjects' opinions regarding the time point to get involved in the participation ( $P = 0.299$ ), neither with the relationship with the local authorities ( $P = 0.865$ ). In contrast, education level influences the way in which citizens exercise their public participation ( $P = 0.003$ ). Concluding, education level influences citizen participation only in terms of how they perceive and carry out their involvement in public policies; but does not influence the fact that they are more or less participatory.

**Keywords:** Education; Citizens; Public participation; Environment; Spatial planning

---

Artigo publicado em Revista Internacional Indexada com *Peer Reviewers*:

Vanda Carreira; João Reis Machado; Lia Vasconcelos. 2016. Legal citizen knowledge and public participation on environmental and spatial planning policies: A case study in Portugal. *International Journal of Humanities and Social Science Research*; 2(7):28-33, Link: <http://www.socialresearchjournals.com/archives/2016/vol2/issue7RegardsInternational>

**International Journal of Humanities and Social Science Research**

**ISSN: 2455-2070; Impact Factor: RJIF 5.22**

**[www.socialresearchjournals.com](http://www.socialresearchjournals.com)**

**Volume 2; Issue 7; July 2016; Page No. 28-33**

---

### **Legal citizen knowledge and public participation on environmental and spatial planning policies: A case study in Portugal**

<sup>1</sup> Vanda Carreira, <sup>2</sup> João Reis Machado, <sup>3</sup> Lia Vasconcelos

<sup>1,3</sup> Faculty of Sciences and Technology, New University of Lisbon (FCT- UNL), Quinta da Torre, Caparica, Portugal

<sup>2</sup> Geographical Institute of Lisbon, Rua da Artilharia, 107, 1099-052 Lisboa, Portugal

---

#### **Abstract**

Literature argues that there is a relationship between citizen knowledge concerning laws and legal instruments and the level of public participation related to environmental and spatial planning policies, referring that the normative ignorance prevents citizens to fully exercise their rights. In this paper, the authors characterize the knowledge of the citizen's about the laws and the legal instruments of public participation in the Portuguese democracy. Regarding the mechanisms of citizen participation on environment and spatial planning policies, the authors observed that half of the participants know that the law account for citizen participation (50.4%), while 56% knows what the laws provides. Moreover, almost 87% have heard about the legal instruments for planning and territorial management and about 53% knows what they are. Among the individuals that reported not knowing that the laws predict their possibility to participate, ¼ do not get involved in participative actions. Most of the participants stated that they were aware of the existence of public participatory components (laws and legal instruments) for spatial planning, and a significant relationship between the knowledge and citizen's participation concerning to local policies was achieved ( $P = 0.023$ ).

**Keywords:** Public participation, Citizen's, Laws, Legal instruments, Spatial planning

---

Artigo publicado em Revista Internacional Indexada com *Peer Reviewers*:

Vanda Carreira; João Reis Machado; Lia Vasconcelos. 2016. Engaging Citizen Participation—A Result of Trusting Governmental Institutions and Politicians in the Portuguese Democracy. *Social Science*; 5(3):40, DOI:10.3390/socsci5030040



*social sciences*



*Article*

# Engaging Citizen Participation—A Result of Trusting Governmental Institutions and Politicians in the Portuguese Democracy

Vanda Carreira <sup>1,\*</sup>, João Reis Machado <sup>1,2</sup> and Lia Vasconcelos <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Faculty of Sciences and Technology, New University of Lisbon (FCT-UNL), Quinta da Torre, Campus Universitário, 2829-516 Caparica, Portugal; jmachado@igeo.pt (J.R.M.); ltv@fct.unl.pt (L.V.)

<sup>2</sup> Geographical Institute of Lisbon, Rua da Artilharia, 1099-052 Lisboa, Portugal

\* Correspondence: vanda.carreira@gmail.com; Tel.: +351-962-990-050

Academic Editor: Martin J. Bull

Received: 8 May 2016; Accepted: 27 July 2016; Published: 5 August 2016

**Abstract:** Public participation is a mainstay of democracy. However, the ways in which it can be understood inevitably influence the achievement of the goals that preside over any public policy. Literature argues that the drawbacks of citizen participation are directly related to the level of trust in governmental institutions and in politicians. The present study was carried out on a sample of 250 individuals and aimed to (1) describe citizens' opinions and trust in politicians and government institutions; and (2) demonstrate that healthy levels of citizen engagement in politics may be upheld as long as citizens trust their political institutions and leaders, through a case study of Portugal's democratic system. The current study found no statistically significant association between political participation and the study participant's perception that government representatives heard ( $p = 0.769$ ) or considered ( $p = 0.810$ ) their opinions. Similarities were found between the participants' assessments of the quality of life brought about by the decisions of those in power and the levels of citizen participation around land planning and land management ( $p = 0.011$ ). Also, citizen assessments of life quality were influenced by their understanding of political decisions ( $p = 0.014$ ). Effective communication between citizens and politicians will allow both to better understand the aims of political policy. When citizens believe that politicians are honest, show moral leadership and demonstrate integrity, and that these values are upheld by public institutions, a common aspiration can be realized: improving the quality of life.

**Keywords:** citizen's; public participation; trust; politicians; environmental; spatial planning

Artigo publicado em Revista Internacional Indexada com *Peer Reviewers*:

Vanda Carreira; João Reis Machado; Lia Vasconcelos. 2017. Citizen Involvement in the Decision-Making Processes of Environmental and Spatial Planning, and its Influence on Public Participation: a Case Study of Lisbon. *International Journal of Political Science – IJPS*; 3 (1) : 23-29. ISSN 2454-9452, DOI: <http://dx.doi.org/10.20431/2454-9452.0301004>

*International Journal of Political Science (IJPS)*  
Volume 3, Issue 1, 2017, PP 23-29  
ISSN 2454-9452  
<http://dx.doi.org/10.20431/2454-9452.0301004>  
[www.arcjournals.org](http://www.arcjournals.org)

---

## **Citizen Involvement in the Decision-Making Processes of Environmental and Spatial Planning, and its Influence on Public Participation: a Case Study of Lisbon**

**Vanda Carreira<sup>1\*</sup>, João Reis Machado<sup>1,2</sup>, Lia Vasconcelos<sup>1</sup>**

<sup>1</sup>Faculty of Sciences and Technology, New University of Lisbon (FCT-UNL), Quinta da Torre, Campus Universitário, 2829-516 Caparica, Portugal

<sup>2</sup>Geographical Institute of Lisbon, Rua da Artilharia, 1099-052 Lisboa, Portugal

**Abstract:** *The study was developed in a sample of 250 individuals (n=250) over 18 years of age who were eligible voters in Portugal, and aimed primarily to evaluate citizens' opinions of the public participation context of environmental and spatial planning, considering two points, (1) who should be involved in the decision-making process, and (2) during which stage of the decision-making process of public policies citizens should be involved and should participate. The majority of the sample (64.8%) reported that do not participate in environmental and spatial planning policies. Some 94.8% of the sample considered that all the stakeholders (governments, private organizations, and common citizens) should be involved in public policies, and the majority of respondents (82.4%) considered that the population should participate and be involved "from the very beginning of the project development"—that is, at the embryonic idea time. The type of value that every citizen attaches to politicians' actions and/or decisions and the level of public participation in environmental and territory planning policies, resented a statistically significant relationship ( $p = 0.014$ ). Citizens can and should, be involved in decision-making processes in the early stages and should have the opportunity to truly influence the decisions handed down. It is the planner's obligation to valorize information and build partnerships, to document participation activities and their results, and to explain at the end how the participation influenced the final decisions made.*

**Keywords:** *Citizens; Public participation; Decision-Making Processes; Environment; Spatial planning*

---

## Anexo 1. Quadros Sumários I

Quadros sumários sobre as características do conjunto dos Instrumentos de Programação Territorial: PNOPT; PSOT; PEOT; PROT; PIMOT.

### Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território – PNPOT

<b>Missão</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Estabelecer as opções estratégicas com relevância para a organização do território nacional</li><li>✓ Consubstanciar o quadro de referência na elaboração dos demais programas e planos territoriais</li><li>✓ Constituir um instrumento de cooperação com os demais Estados-Membros para a organização do território da União Europeia</li></ul>
<b>Conteúdo</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Composto por 1 relatório + 1 programa de ação</li><li>✓ Define um modelo de organização espacial</li><li>✓ Estabelece:<ul style="list-style-type: none"><li>a) as opções e as diretrizes relativas à conformação da política de cidades, das redes, das infraestruturas e dos equipamentos de interesse nacional, bem como à salvaguarda e à valorização das áreas de interesse nacional em termos ambientais, patrimoniais e de desenvolvimento rural;</li><li>b) os objetivos e os princípios assumidos pelo Estado, numa perspetiva de médio e longo prazo, quanto à localização das atividades, dos serviços e dos grandes investimentos públicos;</li><li>c) os padrões mínimos e os objetivos a atingir em matéria de qualidade de vida e de efetivação dos direitos ambientais, económicos, sociais e culturais;</li><li>d) os objetivos qualitativos e quantitativos a atingir em matéria de estruturas de povoamento, bem como de implantação de infraestruturas e de equipamentos estruturantes;</li><li>e) as orientações para a coordenação entre as políticas de ordenamento do território e de desenvolvimento regional, tendo em vista objetivos de equidade social e de coesão territorial;</li><li>f) os mecanismos de articulação entre as políticas de ordenamento do território e de ambiente que assegurem as condições necessárias à concretização de uma estratégia de utilização sustentável e eficiente dos recursos naturais;</li><li>g) as medidas de coordenação dos programas setoriais com incidência territorial</li></ul></li></ul>
<b>Elaboração</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Compete ao Governo, sob coordenação do membro do Governo responsável pela área do ordenamento do território</li></ul>
<b>Acompanha-mento</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Atribuído a uma comissão consultiva composta por representantes das regiões autónomas, das autarquias locais e dos interesses ambientais, económicos, sociais e culturais relevantes</li></ul>
<b>Concertação</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Ocorre se no decurso dos trabalhos da comissão consultiva, forem formuladas objeções às orientações do futuro programa</li></ul>
<b>Participação</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ É sucessiva (discussão pública) e centrada na recolha de observações e sugestões</li></ul>
<b>Aprovação</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Compete à Assembleia da República A.R.</li></ul>

### **Programas Setoriais de Ordenamento do Território – PSOT**

<b>Missão</b>	✓ Estabelecer a incidência territorial da programação ou concretização de políticas públicas dos diversos setores da administração central do Estado, nos domínios da defesa, prevenção de riscos, ambiente, biodiversidade, comunicações etc; e, bem assim, os regimes territoriais definidos ao abrigo de lei especial; e as decisões sobre a localização de grandes empreendimentos públicos com incidência territorial.
<b>Conteúdo</b>	✓ Constituídos por 1 relatório do programa +1 relatório ambiental + peças gráficas ✓ Estabelecem: a) As opções setoriais e os objetivos a alcançar no quadro das diretrizes nacionais aplicáveis; b) As ações de concretização dos objetivos setoriais estabelecidos; c) A expressão territorial da política setorial definida; d) A articulação da política setorial com a disciplina consagrada nos demais programas e planos territoriais aplicáveis
<b>Elaboração</b>	✓ Determinada por despacho do membro do Governo competente em razão da matéria, em articulação com o membro do Governo responsável pela área do ordenamento do território, do qual deve constar, nomeadamente, a indicação da entidade, do departamento ou do serviço da Administração Central competente para a elaboração
<b>Acompanha-mento</b>	✓ Realiza-se através da plataforma colaborativa de gestão territorial ✓ É promovida pela entidade responsável pela respetiva elaboração do plano a consulta da comissão de coordenação e desenvolvimento regional territorialmente competente, das entidades ou serviços da administração central representativas dos interesses a ponderar, das entidades intermunicipais, das associações de municípios e dos municípios abrangidos, para querendo emitirem parecer
<b>Participação</b>	✓ É sucessiva (discussão pública) e centrada na recolha de observações e sugestões
<b>Aprovação</b>	✓ Compete ao Governo (Resolução do Conselho de Ministros)

### **Programas Especiais de Ordenamento do Território – PEOT**

<b>Missão</b>	✓ Prosseguir objetivos considerados indispensáveis à tutela de interesses públicos e de recursos de relevância nacional com repercussão territorial ✓ Estabelecer, exclusivamente, regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais, tendo por objeto a orla costeira, as áreas protegidas, as albufeiras de águas públicas e os estuários, e ainda, os planos de ordenamento dos parques arqueológicos
<b>Conteúdo</b>	✓ Constituídos por 1 relatório do programa +1 relatório ambiental + peças gráficas + 1 programa de execução + 1 plano de financiamento. ✓ Estabelecem: a) regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais e o regime de gestão compatível com a utilização sustentável do território, através do estabelecimento de ações permitidas, condicionadas ou interditas, em função dos respetivos objetivos.
<b>Elaboração</b>	✓ Igual ao PSOT
<b>Acompanha-mento</b>	✓ Realiza-se de forma continuada por uma comissão consultiva de composição variada que deve traduzir a natureza dos interesses ambientais, económicos e sociais a salvaguardar. Tem de elaborar no final dos trabalhos parecer escrito
<b>Concertação</b>	✓ Promovida pela entidade responsável pelo plano nos casos em que há discordância das orientações da proposta por parte das entidades que integram a comissão consultiva. Gorada que seja, por falta de consenso, a concertação fica a comissão de coordenação e desenvolvimento regional incumbida de submeter a proposta (com as objeções apresentadas) a parecer vinculativo da Comissão Nacional do território
<b>Participação</b>	✓ É sucessiva (discussão pública) e centrada na recolha de observações e sugestões
<b>Aprovação</b>	✓ Compete ao Governo (Resolução do Conselho de Ministros)

### **Programas Regionais de Ordenamento do Território – PROT**

<b>Missão</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Estabelecer as opções estratégicas de organização do território regional e o respetivo modelo de estruturação territorial, tendo em conta o sistema urbano, as infraestruturas e os equipamentos de utilização coletiva de interesse regional, bem como as áreas de interesse regional em termos agrícolas, florestais, ambientais, ecológicos e económicos, integrando as redes nacionais de infraestruturas, de mobilidade e de equipamentos de utilização coletiva com expressão regional</li> <li>✓ Estabelecer as grandes opções de investimento público, com impacte territorial significativo, suas prioridades e programação, em articulação com as estratégias definidas para a aplicação dos fundos europeus e nacionais</li> </ul>
<b>Conteúdo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Compostos por 1 relatório do programa + 1 relatório ambiental + 1 esquema que representa o modelo territorial proposto + opções estratégicas + normas orientadoras + peças.</li> <li>✓ Definem um modelo de organização do território regional</li> <li>✓ Estabelecem: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) A estrutura regional do sistema urbano, das infraestruturas e dos equipamentos de utilização coletiva de interesse regional, assegurando a salvaguarda e a valorização das áreas de interesse regional em termos económicos, agrícolas, florestais, de conservação da natureza, ambientais, paisagísticos e patrimoniais;</li> <li>b) Os objetivos e os princípios assumidos a nível regional quanto à localização das atividades e dos grandes investimentos públicos, suas prioridades e programação;</li> <li>c) A incidência espacial, ao nível regional, das políticas estabelecidas no programa nacional da política de ordenamento do território e nos planos, programas e estratégias setoriais preexistentes, bem como das políticas de relevância regional a desenvolver pelos planos territoriais intermunicipais e municipais abrangidos;</li> <li>d) A política ambiental a nível regional, incluindo a estrutura ecológica regional de proteção e valorização ambiental, bem como a receção, ao nível regional, das políticas e das medidas estabelecidas nos programas e setoriais e especiais</li> </ul> </li> </ul>
<b>Elaboração</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Compete às comissões de coordenação e desenvolvimento regional, sob coordenação do membro do Governo responsável pela área do ordenamento do território</li> </ul>
<b>Acompanha- mento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Realiza-se através da plataforma colaborativa de gestão territorial, e de forma continuada por uma comissão consultiva que está incumbida de elaborar no final dos trabalhos parecer escrito, e é integrada por representantes das entidades e serviços da administração direta e indireta do Estado que assegurem a prossecução dos interesses públicos relevantes, designadamente, em matéria de ordenamento do território, do ordenamento do espaço marítimo, do ambiente, conservação da natureza, energia, habitação, economia, agricultura, florestas, obras públicas, transportes, infraestruturas, comunicações, educação, saúde, segurança, defesa nacional, proteção civil, desporto, cultura, dos municípios abrangidos, bem como de representantes dos interesses ambientais, económicos, sociais e culturais, e na mesma têm também assento as entidades às quais, em virtude das suas responsabilidades ambientais específicas, possam interessar os efeitos ambientais resultantes da aplicação do programa</li> </ul>
<b>Concertação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Igual ao PEOT</li> </ul>
<b>Participação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ É sucessiva (discussão pública) e centrada na recolha de observações e sugestões</li> </ul>
<b>Aprovação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Compete ao Governo (Resolução do Conselho de Ministros)</li> </ul>



### Programas intermunicipal de ordenamento do território – PIMOT

<b>Missão</b>	✓ Estabelecer as opções estratégicas de organização do território intermunicipal e de investimento público, suas prioridades e programação, em articulação com as estratégias definidas nos programas territoriais de âmbito nacional, setorial e regional, definindo orientações para os planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal
<b>Conteúdo</b>	<p>✓ Constituídos por 1 relatório do programa + 1 relatório ambiental + peças gráficas. Pode ainda ser acompanhados por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Planta de enquadramento abrangendo a área de intervenção e a área envolvente dos vários municípios integrados pelo programa;</li> <li>b) Identificação dos valores culturais, naturais e paisagísticos, bem como dos espaços agrícolas e florestais a proteger;</li> <li>c) Representação das redes de transporte e mobilidade e dos equipamentos públicos de interesse supramunicipal;</li> <li>d) Programa de execução, contendo disposições indicativas sobre a realização das obras públicas a efetuar, bem como dos objetivos e das ações de interesse intermunicipal, indicando as entidades responsáveis pela respetiva concretização;</li> <li>e) Identificação das fontes e da estimativa de meios financeiros, atendendo designadamente aos programas operacionais regionais e setoriais.</li> </ul> <p>✓ Definem um modelo de organização do território abrangido, estabelecendo, nomeadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) As grandes opções estratégicas de organização do território e de investimento público, as suas prioridades e a respetiva programação, em articulação com as estratégias definidas nos programas de âmbitos nacional e regional e a avaliação dos impactos das estratégias de desenvolvimento adotadas e desenvolvidas, atentas as especificidades e os recursos diferenciadores de cada território;</li> <li>b) As diretrizes e as orientações para os planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal;</li> <li>c) As orientações para as redes de infraestruturas, de equipamentos, de transportes e mobilidade e de serviços;</li> <li>d) Os padrões mínimos e os objetivos a atingir em matéria de qualidade ambiental, de conservação da natureza e de valorização paisagística.</li> </ul>
<b>Elaboração</b>	✓ Compete nas situações previstas na alínea a) do n.º 2 do Artigo 61.º, à comissão executiva metropolitana, nas áreas metropolitanas, e ao conselho intermunicipal, nas comunidades intermunicipais; e, nas situações previstas na alínea b) do n.º 2 do Artigo 61.º, compete às câmaras municipais dos municípios associados para o efeito. É de elaboração facultativa
<b>Acompanha-mento</b>	✓ Realiza-se através da plataforma colaborativa de gestão territorial, e de forma continuada por uma comissão consultiva que está incumbida de elaborar no final dos trabalhos parecer escrito que será apreciado pela comissão de coordenação e desenvolvimento regional, aplicando-se no mais as disposições relativas ao plano diretor municipal, com as necessárias adaptações
<b>Concertação</b>	✓ Aplicam-se as disposições relativas ao plano diretor municipal, com as necessárias adaptações
<b>Participação</b>	✓ Aplicam-se as disposições relativas ao plano diretor municipal, com as necessárias adaptações
<b>Aprovação</b>	✓ Compete nas situações previstas na alínea a) do n.º 2 do artigo 61.º, ao conselho metropolitano, nas áreas metropolitanas, e à assembleia intermunicipal, nas comunidades intermunicipais; e, nas situações previstas na alínea b) do n.º 2 do artigo 61.º, compete às assembleias municipais interessadas.



## Anexo 2. Quadros Sumários II

Quadros sumários sobre as características do conjunto dos Instrumentos de Planeamento Territorial: PIOT; PDI; PUINT; PPINT; PMOT; PDM; PU; PP.

### Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território – PIOT

<b>Missão</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Estabelecer as opções estratégicas de organização do território intermunicipal e de investimento público, suas prioridades e programação, em articulação com as estratégias definidas nos programas territoriais de âmbito nacional, setorial e regional</li> <li>✓ Definir orientações para os planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal</li> </ul>
<b>Conteúdo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Constituídos por 1 relatório do programa + 1 relatório ambiental + peças gráficas. Podem ainda ser acompanhados por: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Planta de enquadramento abrangendo a área de intervenção e a área envolvente dos vários municípios integrados pelo programa;</li> <li>b) Identificação dos valores culturais, naturais e paisagísticos, bem como dos espaços agrícolas e florestais a proteger;</li> <li>c) Representação das redes de transporte e mobilidade e dos equipamentos públicos de interesse supramunicipal;</li> <li>d) Programa de execução, contendo disposições indicativas sobre a realização das obras públicas a efetuar, bem como dos objetivos e das ações de interesse intermunicipal, indicando as entidades responsáveis pela respetiva concretização;</li> <li>e) Identificação das fontes e da estimativa de meios financeiros, atendendo designadamente aos programas operacionais regionais e setoriais.</li> </ul> </li> <li>✓ Definem um modelo de organização do território abrangido, estabelecendo: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) As grandes opções estratégicas de organização do território e de investimento público, as suas prioridades e a respetiva programação, em articulação com as estratégias definidas nos programas de âmbitos nacional e regional e a avaliação dos impactos das estratégias de desenvolvimento adotadas e desenvolvidas, atentas as especificidades e os recursos diferenciadores de cada território;</li> <li>b) As diretrizes e as orientações para os planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal;</li> <li>c) As orientações para as redes de infraestruturas, de equipamentos, de transportes e mobilidade e de serviços;</li> <li>d) Os padrões mínimos e os objetivos a atingir em matéria de qualidade ambiental, de conservação da natureza e de valorização paisagística.</li> </ul> </li> </ul>
<b>Elaboração</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Compete nas situações previstas na alínea a) do n.º 2 do Artigo 61.º, à comissão executiva metropolitana, nas áreas metropolitanas, e ao conselho intermunicipal, nas comunidades intermunicipais; e, nas situações previstas na alínea b) do n.º 2 do Artigo 61.º, compete às câmaras municipais dos municípios associados para o efeito. É de elaboração facultativa</li> </ul>
<b>Acompanha-mento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Realiza-se através da plataforma colaborativa de gestão territorial, e de forma continuada por uma comissão consultiva que está incumbida de elaborar no final dos trabalhos parecer escrito que será apreciado pela comissão de coordenação e desenvolvimento regional, aplicando-se no mais as disposições relativas ao plano diretor municipal, com as necessárias adaptações</li> </ul>
<b>Concertação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Aplicam-se as disposições relativas ao plano diretor municipal, com as necessárias adaptações</li> </ul>
<b>Participação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Aplicam-se as disposições relativas ao plano diretor municipal, com as necessárias adaptações</li> </ul>
<b>Aprovação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Compete nas situações previstas na alínea a) do n.º 2 do artigo 61.º, ao conselho metropolitano, nas áreas metropolitanas, e à assembleia intermunicipal, nas comunidades intermunicipais; e, nas situações previstas na alínea b) do n.º 2 do artigo 61.º, compete às assembleias municipais interessadas.</li> </ul>

## **Plano Diretor Intermunicipal – PDI**

<b>Missão</b>	✓ Estabelecer o regime de uso do solo, definindo modelos de ocupação territorial e da organização de redes e sistemas urbanos e, na escala adequada, parâmetros de aproveitamento do solo, bem como de garantia da sustentabilidade socioeconómica e financeira e da qualidade ambiental relativamente ao território de dois ou mais municípios vizinhos.
<b>Elaboração</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Compete a uma comissão constituída para o efeito, cuja composição é definida conjuntamente pelas câmaras municipais dos municípios associados para a elaboração do plano.</li><li>✓ Nos casos em que é promovido por todos os municípios que integram uma entidade intermunicipal, a sua elaboração compete à comissão executiva metropolitana, nas áreas metropolitanas, e ao conselho intermunicipal, nas comunidades intermunicipais.</li><li>✓ A elaboração pode decorrer em paralelo com a elaboração de programas que incidam sobre a mesma área territorial</li></ul>
<b>Aprovação</b>	✓ Compete às assembleias municipais abrangidas, mas nos casos em que é promovido por todos os municípios que integram uma entidade intermunicipal, compete ao conselho metropolitano ou à assembleia intermunicipal
<b>Objeto</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Estabelece, de modo coordenado, a estratégia de desenvolvimento territorial intermunicipal, o modelo territorial intermunicipal, as opções de localização e de gestão de equipamentos de utilização pública locais e as relações de interdependência entre dois ou mais municípios territorialmente contíguos</li><li>✓ Trata-se de um instrumento de referência para a elaboração dos demais planos intermunicipais e municipais, bem como para o desenvolvimento das intervenções setoriais da administração.</li><li>✓ Define a classificação e a qualificação do solo que servem de base à definição do modelo de organização espacial dos territórios municipais abrangidos, e substitui o plano diretor municipal, para efeitos de definição da disciplina territorial aplicável aos municípios abrangidos.</li></ul>
<b>Conteúdo</b>	✓ Aplica-se, com as necessárias adaptações, as regras previstas para os planos de urbanização municipais

## **Projetos Urbanísticos Integrais – PUINT**

<b>Objeto</b>	✓ Abrange parte do território contíguo dos concelhos a que respeitam, aplicando-se no mais, com as necessárias adaptações, as regras previstas para os planos de urbanização municipais
<b>Conteúdo</b>	✓ Aplica-se, com as necessárias adaptações, as regras previstas para os planos de urbanização municipais

## **Programa de Parcelamento Incentivado – PPINT**

<b>Objeto</b>	✓ Abrange parte do território contíguo dos concelhos a que respeitam, aplicando-se no mais, com as necessárias adaptações, as regras previstas para os planos de pormenor municipais
<b>Conteúdo</b>	✓ Aplica-se, com as adaptações, as regras previstas para os planos de urbanização municipais

### **Planos Municipais de Ordenamento do Território – PMOT**

<b>Missão</b>	✓ Estabelecer, nos termos da Constituição e da lei, de acordo com as diretrizes estratégicas de âmbito regional, e com opções próprias de desenvolvimento estratégico local, o regime de uso do solo e a respetiva execução
<b>Elaboração</b>	✓ Compete à câmara municipal, e pode decorrer em paralelo com a elaboração de programas que incidam sobre a mesma área territorial
<b>Acompanha- mento</b>	✓ Realiza-se através da plataforma colaborativa de gestão territorial, e de forma continuada por uma comissão consultiva de natureza colegial, coordenada e presidida pela comissão de coordenação e desenvolvimento regional territorialmente competente.
<b>Concertação</b>	✓ Ocorre se no decurso dos trabalhos da comissão consultiva, forem formuladas objeções às orientações do futuro plano, sendo que na falta a câmara municipal elabora a versão da proposta de plano municipal a submeter a discussão pública, optando pelas soluções que considere mais adequadas e salvaguardando a respetiva legalidade
<b>Participação</b>	<p>✓ É preventiva - consiste num acesso franqueado à informação que permita aos interessados conhecer o estado dos trabalhos e a evolução da tramitação procedimental, bem como formular sugestões e pedidos de esclarecimento à autarquia ou à comissão consultiva</p> <p>✓ É sucessiva - a possibilidade dos interessados apresentarem reclamações, observações ou sugestões no período em que o plano é colocado a discussão pública, a qual não pode ser inferior a 30 dias, para o plano diretor municipal, e a 20 dias, para o plano de urbanização e para o plano de pormenor</p>
<b>Aprovação</b>	✓ Compete à assembleia municipal
<b>Ratificação</b>	✓ Compete ao Governo, pode ser total ou parcial, e ocorre nos casos em que o plano diretor municipal aprovado contenha disposições desconformes ou incompatíveis com programas setoriais, especiais ou regionais
<b>Publicação</b>	✓ Concretiza-se em Diário da República, no prazo máximo de 60 dias a contar da aprovação do Plano diretor municipal, e no prazo máximo de 30 dias a contar da aprovação do plano de urbanização ou do plano de pormenor, exceto nos casos em que há lugar a ratificação
<b>Vigência</b>	<p>✓ Vigoram pelo prazo máximo previamente fixado, permanecendo, no entanto, eficazes até à entrada em vigor da respetiva revisão ou alteração</p> <p>✓ Devem ser obrigatoriamente revistos quando a respetiva monitorização e avaliação, consubstanciada nos relatórios de estado do ordenamento do território, identificarem níveis de execução e uma evolução das condições ambientais, económicas, sociais e culturais que lhes estão subjacentes, suscetível de determinar uma modificação do modelo territorial definido</p>

## **Plano Diretor Municipal – PDM**

<b>Objeto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Estabelecer a estratégia de desenvolvimento territorial municipal, a política municipal de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, o modelo territorial municipal (tem por base a classificação e a qualificação do solo), as opções de localização e de gestão de equipamentos de utilização coletiva e as relações de interdependência com os municípios vizinhos, integrando e articulando as orientações estabelecidas pelos programas de âmbito nacional, regional e intermunicipal.</li> <li>✓ É um instrumento de referência para a elaboração dos demais planos municipais, bem como para o desenvolvimento das intervenções setoriais da administração do Estado no território do município, e é de elaboração obrigatória, salvo se houver um plano diretor intermunicipal</li> </ul>
<b>Conteúdo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Constituído por 1 regulamento + 1 relatório de estratégia e modelo de desenvolvimento local + 1 relatório ambiental + 1 programa de execução + 1 plano de financiamento e fundamentação da sustentabilidade económica e financeira + plantas de ordenamento, de condicionantes, de enquadramento regional, da situação existente com a ocupação do solo à data da deliberação + planta e relatório com a indicação dos alvarás de licença e dos títulos de comunicação prévia de operações urbanísticas emitidos + mapa de ruído + participações recebidas em sede de discussão pública e respetivo relatório de ponderação + ficha dos dados estatísticos</li> <li>✓ Define o quadro estratégico de desenvolvimento territorial do município e o correspondente modelo de organização territorial</li> <li>✓ Estabelece: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) A Caracterização económica, social e biofísica, incluindo a identificação dos valores culturais, do sistema urbano e das redes de transportes e de equipamentos, de educação, de saúde e de segurança, de drenagem e tratamento de efluentes e de recolha, depósito e tratamento de resíduos entre outros;</li> <li>b) Os objetivos de desenvolvimento económico local e as medidas de intervenção municipal no mercado de solos;</li> <li>c) Os critérios de sustentabilidade a adotar, bem como os meios disponíveis e as ações propostas;</li> <li>d) A referenciação espacial dos usos e das atividades, através da definição das classes e das categorias de espaços;</li> <li>e) A definição de estratégias e dos critérios de localização, de distribuição e de desenvolvimento das atividades industriais, turísticas, comerciais e de serviços;</li> <li>f) A identificação e a qualificação do solo rústico;</li> <li>g) A identificação e a delimitação das áreas urbanas, com a definição do sistema urbano municipal e os correspondentes programas na área habitacional, bem como as condições de promoção da regeneração e da reabilitação urbanas e as condições de reconversão das áreas urbanas de génese ilegal;</li> <li>h) A identificação das áreas de interesse público para efeitos de expropriação;</li> <li>i) Os critérios para a definição das áreas de cedência e a definição das respetivas regras de gestão, assim como a cedência média para efeitos de perequação;</li> <li>j) Os critérios de compensação e de redistribuição de benefícios e encargos decorrentes da gestão urbanística;</li> <li>k) A especificação qualitativa e quantitativa dos índices, indicadores e parâmetros de referência, urbanísticos ou de ordenamento, a estabelecer em plano de urbanização e de pormenor;</li> <li>l) A programação da execução das opções de ordenamento estabelecidas e a definição de unidades operativas de planeamento e gestão do plano, identificando, para cada uma destas, os respetivos objetivos e os termos de referência para a necessária elaboração de planos de urbanização e de pormenor;</li> <li>m) A identificação de condicionantes de carácter permanente, designadamente reservas e zonas de proteção;</li> <li>n) A identificação e a delimitação das áreas com vista à salvaguarda de informação arqueológica contida no solo e no subsolo;</li> <li>o) As condições de atuação sobre áreas de reabilitação urbana, situações de emergência ou de exceção, bem como sobre áreas degradadas em geral;</li> <li>p) A articulação do modelo de organização municipal do território com a disciplina consagrada nos demais planos municipais aplicáveis;</li> <li>q) A proteção e a salvaguarda de recursos e de valores naturais que condicionem a ocupação, uso e transformação do solo;</li> <li>r) O prazo de vigência, o sistema de monitorização e as condições de revisão</li> </ul> </li> </ul>

## **Plano de Urbanização – PU**

<b>Objeto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Desenvolver e concretiza o plano diretor municipal e estrutura a ocupação do solo e o seu aproveitamento</li> <li>✓ Fornecer o quadro de referência para a aplicação das políticas urbanas e definindo a localização das infraestruturas e dos equipamentos coletivos principais</li> </ul>
<b>Conteúdo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Constituído por 1 regulamento + 1 relatório, que explicita os objetivos estratégicos do plano e a respetiva fundamentação técnica, suportada na avaliação das condições ambientais, económicas, sociais e culturais para a sua execução + 1 relatório ambiental +1 programa de execução + 1 modelo de redistribuição de benefícios e encargos + 1 plano de financiamento e fundamentação da sua sustentabilidade económica e financeira + 1 mapa de ruído + plantas de zonamento, de condicionantes, de enquadramento, da situação existente, com a ocupação do solo à data da deliberação que determina a elaboração do plano + planta e relatório, com a indicação dos alvarás de licença e dos títulos de comunicação prévia de operações urbanísticas emitidos + plantas de identificação do traçado de infraestruturas viárias, de abastecimento de água, de saneamento, de energia elétrica, de recolha de resíduos de gás e de condutas destinadas à instalação de infraestruturas de telecomunicações e demais infraestruturas relevantes existentes e previstas na área do plano + participações recebidas em sede de discussão pública e respetivo relatório de ponderação + ficha dos dados estatísticos.</li> <li>✓ Dispõe, sobre: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) A definição e a Caracterização da área de intervenção, identificando e delimitando os valores culturais e naturais a proteger e a informação arqueológica contida no solo e subsolo;</li> <li>b) A conceção geral da organização urbana, a partir da qualificação do solo, definindo a rede viária estruturante, a localização de equipamentos de uso e interesse coletivo, a estrutura ecológica, bem como o sistema urbano de circulação, de transporte público e privado e de estacionamento;</li> <li>c) A definição do zonamento para localização das diversas funções urbanas, designadamente habitacionais, comerciais, turísticas, de serviços, industriais e de gestão de resíduos, bem como a identificação das áreas a recuperar, a regenerar ou a reconverter;</li> <li>d) A adequação do perímetro urbano definido no plano diretor municipal ou no plano diretor intermunicipal, em função do zonamento e da conceção geral da organização urbana definidos, incluindo, nomeadamente, o traçado e o dimensionamento das redes de infraestruturas gerais que estruturam o território, fixando os respetivos espaços-canal, os critérios de localização e de inserção urbanística e o dimensionamento dos equipamentos de utilização coletiva;</li> <li>e) As condições de aplicação dos instrumentos da política de solos e de política urbana previstos na lei, em particular os que respeitam à reabilitação e regeneração urbanas de áreas urbanas degradadas;</li> <li>f) Os indicadores e os parâmetros urbanísticos aplicáveis a cada uma das categorias e subcategorias de espaços;</li> <li>g) A delimitação e os objetivos das unidades ou subunidades operativas de planeamento e gestão, a estruturação das ações de compensação e redistribuição de benefícios e encargos e a identificação dos sistemas de execução do plano.</li> </ul> </li> </ul>

## **Plano de Pormenor – PP**

<b>Objeto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Desenvolver e concretiza em detalhe as propostas de ocupação de qualquer área do território municipal, estabelecendo regras sobre a implantação das infraestruturas e o desenho dos espaços de utilização coletiva, a implantação, a volumetria e as regras para a edificação e a disciplina da sua integração na paisagem, a localização e a inserção urbanística dos equipamentos de utilização coletiva e a organização espacial das demais atividades de interesse geral.</li> <li>✓ Abrange áreas contínuas do território municipal, que podem corresponder a uma unidade ou subunidade operativa de planeamento e gestão ou a parte delas; e, pode uma das seguintes modalidades específicas: a) O plano de intervenção no espaço rústico; b) O plano de pormenor de reabilitação urbana; c) O plano de pormenor de salvaguarda.</li> </ul>
<b>Conteúdo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Constituído por 1 regulamento + 1 relatório, contendo a fundamentação técnica das soluções propostas no plano + 1 relatório ambiental, sempre que seja necessário proceder à avaliação ambiental + Peças escritas e desenhadas que suportem as operações de transformação fundiária previstas + 1 programa de execução das ações previstas + 1 modelo de redistribuição de benefícios e encargos + 1 plano de financiamento e fundamentação da sustentabilidade económica e financeira + plantas de implantação, de condicionantes, de localização, da situação existente (com a ocupação do solo e a topografia à data da deliberação que determina a elaboração do plano) + planta ou relatório, com a indicação dos alvarás de licença e dos títulos de comunicação prévia de operações urbanísticas emitidos, bem como das informações prévias favoráveis em vigor ou declaração comprovativa da inexistência dos referidos compromissos urbanísticos na área do plano + plantas contendo os elementos técnicos definidores da modelação do terreno, cotas mestras, volumetrias, perfis longitudinais e transversais dos arruamentos e traçados das infraestruturas + relatório sobre recolha de dados acústicos ou mapa de ruído + participações recebidas em sede de discussão pública e respetivo relatório de ponderação + ficha dos dados estatísticos.</li> <li>✓ Estabelece: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) A definição e a Caraterização da área de intervenção, identificando e delimitando os valores culturais e a informação arqueológica contida no solo e no subsolo, os valores paisagísticos e naturais a proteger, bem como todas as infraestruturas relevantes para o seu desenvolvimento;</li> <li>b) As operações de transformação fundiária preconizadas e a definição das regras relativas às obras de urbanização;</li> <li>c) O desenho urbano, exprimindo a definição dos espaços públicos, incluindo os espaços de circulação viária e pedonal e de estacionamento, bem como o respetivo tratamento, a localização de equipamentos e zonas verdes, os alinhamentos, as implantações, a modelação do terreno e a distribuição volumétrica;</li> <li>d) A distribuição de funções, conjugações de utilizações de áreas de construção e a definição de parâmetros urbanísticos, designadamente, densidade máxima de fogos, número de pisos e altura total das edificações ou altura das fachadas;</li> <li>e) As operações de demolição, conservação e reabilitação das construções existentes;</li> <li>f) As regras para a ocupação e para a gestão dos espaços públicos;</li> <li>g) A implantação das redes de infraestruturas, com delimitação objetiva das áreas que lhe são afetas;</li> <li>h) Regulamentação da edificação, incluindo os critérios de inserção urbanística e o dimensionamento dos equipamentos de utilização coletiva, bem como a respetiva localização no caso dos equipamentos públicos;</li> <li>i) A identificação dos sistemas de execução do plano, do respetivo prazo e da programação dos investimentos públicos associados, bem como a sua articulação com os investimentos privados;</li> <li>j) A estruturação das ações de compensação e de redistribuição de benefícios e encargos</li> </ul> </li> </ul>

